

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 757-810

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.12>

CC BY-NC-ND



El urbanismo olvidado de la España Vaciada: doce problemas en el planeamiento urbanístico de los pequeños municipios rurales ilustrados mediante ejemplos

Eduardo DE-SANTIAGO-RODRÍGUEZ

Doctor Arquitecto
Consejero Técnico. Subdirección General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana

Dedicado a Javier Ramos Guallart, que me ofreció su confianza y que, al abrirme su puerta, me dio paso a muchas otras.

Resumen: En este artículo se repasan los problemas del urbanismo en los pequeños municipios rurales españoles. Se comienza por un primer análisis general sobre la penosa situación del planeamiento urbanístico en ellos, donde se constata la ausencia de instrumentos en muchos municipios y la obsolescencia de los existentes en otros, así como las deficiencias en la concepción de las figuras en la normativa urbanística autonómica. A continuación, se presentan doce problemas urbanísticos característicos de estos municipios, ilustrados a través de distintos ejemplos representativos. Entre ellos cabe destacar el declive de los cascos rurales y la edificación tradicional, la inadecuación de los criterios legales para la clasificación del Suelo Urbano y el tratamiento de los bordes, la falta de mecanismos de intervención y gestión en el mercado de suelo, las deficiencias en las ordenanzas reguladoras de la edificación, el desvalimiento del Suelo No Urbanizable, etc. Finalmente, se concluye con una breve reflexión apuntando algunas claves con el objeto de abrir un debate propositivo que permita mejorar esta situación y superar los problemas presentados.

Recibido: 27.02.2023; Revisado: 08.05.2023

Correo electrónico: edesantiago@mitma.es. Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1867-7867>

El autor agradece los comentarios de los evaluadores y las sugerencias realizadas al texto original por el arquitecto Víctor García Gil, especialmente las ideas e imágenes para los epígrafes 12 y 13, así como las aportaciones pormenorizadas del profesor Iván Rodríguez Suárez y sus sugerencias para el apartado 14.

Palabras clave: Pequeños Municipios; Medio Rural; Planeamiento Urbanístico; Urbanismo; Clasificación del Suelo.

Urbanism in rural Spain: twelve problems in urban planning in small rural municipalities illustrated through examples

Abstract: This paper reviews the problems of urban planning in small Spanish rural municipalities. It begins with a first general analysis of the poor situation of urban planning in them, focusing on the absence of instruments in many municipalities and the obsolescence of the existing ones in many others, as well as the deficiencies in the conception of these instruments in the regional regulations. The main part presents twelve characteristic urban problems in these municipalities, illustrated through different representative examples. These include the decline of rural areas and traditional construction, the inadequacy of the legal criteria for classifying Urban Land and the treatment of borders, the lack of intervention and management mechanisms in the land market, the deficiencies in the regulatory building Ordinances, the lack of attention of Non-Developable Land, etc. Finally, the paper concludes with a brief reflection pointing out some keys in order to open a proactive debate that could allow improving this situation and overcoming the problems presented.

Keywords: Small Municipalities; Rural Environment; Urban Planning; Town Planning; Land Classification.

1. Introducción

El debate urbanístico de este primer cuarto del siglo XXI en España ha estado centrado, primero, en los efectos territoriales y económicos de la burbuja inmobiliaria y, después, en los de su estallido. Más adelante, se han puesto sobre la mesa la rehabilitación, la regeneración y la renovación urbanas (Ley 8/2013) como posibles palancas para la reconversión del sector inmobiliario tras la crisis y, al mismo tiempo, como instrumentos para abordar la necesaria reestructuración de nuestras ciudades existentes en términos de sostenibilidad ambiental, social y económica (Declaración de Toledo, 2010).

En los últimos años ha adquirido especial relevancia mediática –y, más recientemente, política– la reflexión sobre los problemas de la “España Vacía” (DEL MOLINO, 2016) o “Vacuada”¹. No obstante, en la mayoría de las ocasiones, los análisis se han centrado en el declive sociodemográfico y económico de estos territorios rurales, por lo que se echa en falta una reflexión paralela desde la perspectiva urbanística, actualizando los trabajos que se realizaron en la década de los años 80 del siglo pasado (FERNÁNDEZ CRIADO, 1983; GARCÍA BELLIDO, 1986 y 2002; NÚÑEZ MAROTO, 1985; PORTO REY, 1983; 1995).

Este artículo pretende apuntar en esta dirección. Tras un primer análisis general sobre la penosa situación actual del planeamiento urbanístico en los pequeños municipios rurales españoles, en el cuerpo principal del texto se presentan doce problemas urbanísticos característicos de estos municipios, ilustrados a través de distintos ejemplos representativos. Finalmente, se concluye con una breve reflexión señalando algunas propuestas con el objeto de abrir un debate que permita mejorar esta situación y superar los problemas presentados.

2. La situación del planeamiento urbanístico en los pequeños municipios rurales españoles: carencias, obsolescencia e inadecuación

2.1. La ausencia de instrumentos de planeamiento

A pesar de haber transcurrido más de 60 años desde la primera Ley de Suelo de 1956, de los 8119 municipios españoles todavía hay 1502 (nada menos que un 18,5%) que siguen sin tener planeamiento urbanístico propio, y otros

¹ No se entra aquí en este debate, terminológico y de fondo.

Véase *El País* 10/06/2019 o *Público* 2/11/2018.

MUNICIPIOS MENORES 2000 HAB	Sin Plto		PDSU		NNSS o PG post LS 2008		NNSS o PG pre LS 1998		NNSS o PG 1998-2008		Total
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº
Municipios 0-100 hab	744	60,9	268	21,9	80	6,6	48	3,9	81	6,6	1221
Municipios 100-500 hab	640	24,0	682	25,6	398	15,0	350	13,1	592	22,2	2662
Municipios 500-1.000 hab	68	6,7	173	16,9	174	17,0	284	27,8	323	31,6	1022
Municipios 1-2.000 hab	27	3,1	66	7,7	132	15,4	318	37,1	315	36,7	858
Total General	1479	25,7	1189	20,6	784	13,6	1000	17,4	1311	22,7	5763

Fig. 1 / Estado del planeamiento urbanístico en los municipios españoles menores de 2000 habitantes según población

Fuente: Elaboración propia a partir del Visor de Planeamiento Urbanístico Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana (MITMA) (2021)

1212 (un 14,9%) que cuentan tan sólo con un simple Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU). Entre ambos suman el 33,4% de todos los municipios españoles. Si bien en términos de población sólo acogen al 2,1% del total nacional, ocupan el 23,4% de la superficie, lo que significa que casi una cuarta parte de todo el territorio español continúa sin un verdadero instrumento de planeamiento y por tanto sujeto a normas genéricas de aplicación directa o, en el mejor de los casos, a las determinaciones de las viejas Normas Subsidiarias Provinciales (NSP) (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2021 a).

El problema es especialmente acusado en los pequeños municipios rurales², donde se concentra el 98% de los que se encuentran en alguna de estas dos situaciones.

Analizando en detalle los 5763 municipios españoles menores de 2000 habitantes, objeto de este artículo, los datos de la FIG. 1 muestran cómo casi el 50% de ellos o bien no tiene

ninguna figura de planeamiento (1479 municipios, el 25,7%) o bien cuenta sólo con un PDSU (1189, el 20,6%). Esto significa que, en los primeros, no existe ni siquiera una delimitación gráfica del Suelo Urbano y del No Urbanizable, aplicándose *ad hoc* unos simples criterios –de carácter paliativo, que no atajan la raíz del mal– contenidos en la legislación urbanística autonómica correspondiente³ para poder considerar el suelo como urbano y que las normas para edificar se reducen a las genéricas determinaciones que puedan contener las NSP⁴ o la normativa autonómica⁵. En los que tienen PDSU, aunque ya habrá una sencilla delimitación del Suelo Urbano, y puede que incluso existan unas ordenanzas de edificación propias, el principal problema será la desprotección del Suelo No Urbanizable⁶, ya que –en esta figura– dicha clase de suelo se delimita por exclusión, y por tanto no es posible dibujar ámbitos especialmente protegidos ni establecer en ellos las correspondientes determinaciones urbanísticas⁷.

² Se toman como referencia las definiciones de la Ley 45/2007 de Desarrollo Sostenible del Medio Rural. En su artículo 3 se define medio rural como “el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30 000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km²” y municipio rural de pequeño tamaño como “el que posea una población residente inferior a los 5000 habitantes y esté integrado en el medio rural”. Aquí, además nos centraremos en los menores de 2000.

³ Como después analizaremos y también puede verse en detalle en DE SANTIAGO & GONZÁLEZ (2020 a), además estos criterios suelen ser bastante inapropiados para los municipios rurales.

⁴ En las provincias donde existan. Por ejemplo, carecen de ellas Cáceres, Badajoz y Ciudad Real, donde todavía hay municipios sin planeamiento.

⁵ Por ejemplo, como normas de aplicación directa cabe citar: en Andalucía el art. 6 Ley 7/2021, o, en Madrid, el art. 30 de la Ley 9/2001.

En Galicia, lo que se establece es un Régimen transitorio para los municipios sin planeamiento (Disposición Transitoria

Primera de la Ley 2/2016).

⁶ Salvo que se trate de suelos protegidos por instrumentos de rango superior, derivados de políticas sectoriales o territoriales. Por ejemplo, pueden existir Planes de Ordenación de Recursos Naturales, por tratarse de espacios protegidos de la Red Natura u otras figuras de protección; legislación de montes; o directrices de ordenación del territorio con las que cuentan algunas CC AA.

⁷ De nuevo, sólo regirán determinaciones genéricas, como las establecidas en la normativa autonómica mediante el régimen de usos excepcionales en Suelo Rústico (o No Urbanizable, en sus diferentes denominaciones), aplicables con independencia de las categorías de SNU que contenga el instrumento de planeamiento general o aunque éste no exista.

En estos casos, a falta de una regulación específica municipal del SNU, en el momento en que se quiere promover cualquier actividad sobre esta clase de suelo, se suelen exigir una cantidad de estudios e informes que disuade muchas iniciativas, al tiempo que tampoco se garantiza un control preventivo de las actuaciones verdaderamente efectivo (Véase el caso de las implantaciones de granjas, parques eólicos o fotovoltaicos en el punto 10).

MUNICIPIOS MENORES 2 000 HAB	Sin Plto		PDSU		NNSS o PG post LS 2008		NNSS o PG pre LS 1998		NNSS o PG 1998-2008		Total municipios < 2 000 hab		Total muni- cipios
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Total muni- cipios
Andalucía	56	17,8	98	31,2	18	5,7	77	24,5	65	20,7	314	40,6	773
Aragón	252	37,6	157	23,4	75	11,2	43	6,4	143	21,3	670	91,7	731
Asturias (Principado de)	-	-	-	-	10	30,3	8	24,2	15	45,5	33	42,3	78
Balears (Illes)	-	-	3	27,3	-	-	3	27,3	5	45,5	11	16,4	67
Canarias	-	-	-	-	1	11,1	3	33,3	5	55,6	9	10,2	88
Cantabria	2	3,6	22	40,0	6	10,9	20	36,4	5	9,1	55	53,9	102
Castilla - La Mancha	295	40,3	208	28,4	11	1,5	173	23,6	45	6,1	732	79,7	919
Castilla y León	810	38,3	475	22,5	267	12,6	163	7,7	398	18,8	2 113	94,0	2 248
Cataluña	-	-	-	-	214	38,1	110	19,6	238	42,3	562	59,3	947
Comunitat Valenciana	2	0,7	67	22,7	19	6,4	127	43,1	80	27,1	295	54,4	542
Extremadura	4	1,4	119	41,6	29	10,1	58	20,3	76	26,6	286	73,9	387
Galicia	3	2,8	10	9,2	22	20,2	44	40,4	30	27,5	109	34,7	314
Madrid (Comunidad de)	-	-	1	1,5	1	1,5	59	86,8	7	10,3	68	38,0	179
Murcia (Región de)	-	-	-	-	2	40,0	-	-	3	60,0	5	11,1	45
Navarra (Comunidad Foral de)	23	11,0	11	5,3	56	26,8	52	24,9	67	32,1	209	76,8	272
País Vasco	-	-	-	-	26	18,7	47	33,8	66	47,5	139	55,4	251
Rioja (La)	32	20,9	18	11,8	27	17,6	13	8,5	63	41,2	153	87,9	174
Total España	1 479	25,7	1 189	20,6	784	13,6	1 000	17,4	1 311	22,7	5 763	71,0	8 119

FIG. 2 / Estado del planeamiento urbanístico en los municipios españoles menores de 2000 habitantes por CC AA

Fuente: Elaboración propia a partir del Visor de Planeamiento Urbanístico Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana, MITMA (2021)

La problemática más grave se da en los municipios menores de 100 habitantes: el 60,9% carece de cualquier figura de planeamiento y el 21,9% sólo tiene un PDSU. En los rangos de población superiores, la situación va mejorando: de forma que entre 100 y 500 habitantes ya son sólo el 24% los que no tienen planeamiento, y por encima entre 500 y 2000, apenas el 5%.

Desde el punto de vista territorial (FIG. 2), entre las tres Comunidades de Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón, concentran el 91,8% de los municipios españoles menores de 2000 habitantes sin planeamiento, y –añadiendo Extremadura–, el 80,7% de los que tan sólo tienen un PDSU⁸. El problema es de notable importancia en estas 4 Comunidades Autónomas (CC AA) y también en Andalucía, ya que el porcentaje

de municipios sin planeamiento o con un simple PDSU ronda o supera el 50%, llegando a alcanzar el 68,7% en Castilla-La Mancha. El porcentaje más alto de municipios sin planeamiento se da en las 2 Castillas, donde se sitúa sobre el 40%, cifra similar a la que alcanzan los que sólo tienen PDSU en Cantabria o Extremadura, una figura ya obsoleta que ni siquiera recoge la actual legislación extremeña.

Cumplidos ya 40 años desde los últimos Estatutos de Autonomía, cabe preguntarse cómo es posible que se mantenga aún esta escandalosa situación a ojos vista, a lo que GARCÍA MORENO (2023) responde denunciando, por un lado, el desinterés, la incapacidad y la falta de recursos económicos y humanos de las administraciones municipales y, por otro, la dejadez,

⁸ Junto con La Rioja –menos relevante cuantitativamente por su tamaño–, estas Comunidades que conforman el mapa de la ausencia de planeamiento urbanístico coinciden con la corona interior peninsular de la denominada España Vacía o Vacuada. Más allá de los problemas urbanísticos, también

comparten otra serie de retos comunes de naturaleza social, demográfica y económica (crisis de las estructuras productivas tradicionales vinculadas a las actividades agropecuarias, despoblación, envejecimiento y baja natalidad, dependencia, falta de servicios, etc.).

el conformismo y el derrotismo de las Comunidades Autónomas.

2.2. Obsolescencia e inadecuación de los instrumentos vigentes

Como también puede verse en la tabla anterior, tan sólo el 13,6% de los municipios españoles menores de 2000 habitantes cuenta con una figura de planeamiento adaptada a la legislación estatal vigente (entendiendo por tal –para simplificar– que sea posterior a 2008), siendo Murcia y Cataluña las regiones donde el planeamiento es más reciente (en torno al 40%). Por el contrario, hay otras CC AA donde el problema no es tanto la ausencia de planeamiento, sino su obsolescencia, por ser los instrumentos vigentes anteriores incluso al primer marco normativo autonómico, a la STC de 1997 o a la liberalizadora ley estatal de 1998: Madrid (86,8%), Galicia, Comunitat Valenciana, Cantabria (en torno al 40%), País Vasco, Canarias, etc.

En el mejor de los casos, las figuras de planeamiento vigentes están escasamente adaptadas a los pequeños municipios rurales, porque la

legislación autonómica apenas ha profundizado o establecido matices específicos para ellos (MARTÍNEZ RUIZ & SÁNCHEZ AGUILERA, 2021). GARCÍA MORENO (2023) recuerda la responsabilidad y falta de interés que han mostrado las Comunidades Autónomas en este sentido, manteniendo la “sinrazón y desafuero” de un único sistema urbanístico para regular dos realidades –los municipios grandes y de carácter urbano, y los pequeños y rurales– diametralmente opuestas. Por el contrario, frente a la variedad de figuras de planeamiento que se contemplaba en la legislación estatal de 1976 o de 1992, la tendencia tras la plena asunción de las competencias en materia de urbanismo por las Comunidades Autónomas ha sido la imposición del Plan General para todos municipios, con independencia de su tamaño y problemática. A los problemas genéricos de esta figura (rigidez en su concepción y falta de flexibilidad en sus determinaciones, complejidad de su tramitación y ahogamiento en una maraña de informes sectoriales, anulaciones por defectos formales, etc.) (BAÑO LEÓN, 2020; DE LA CRUZ, 2020), se unen las deficiencias concretas que se presentan para el tratamiento específico de los problemas característicos de los pequeños municipios rurales, tanto en el propio instrumento del Plan General

	Figuras de Planeamiento			Régimen urbanístico simplificado
	PG	NNSS/ Otros	PDSU	
Andalucía	PG de Ordenación Urbanística PGOU			
Aragón	PG de Ordenación Urbanística PGOU		x	x
Asturias (Principado de)	PG de Ordenación PGO			
Baleares (Illes)	Plan General PG		x	
Canarias	PG de Ordenación PGO			
Cantabria	PG de Ordenación Urbanística PGOU			
Castilla - La Mancha	Plan de Ordenación Municipal POM		x	x
Castilla y León	PG de Ordenación Urbanística PGOU	x		
Cataluña	Plan de Ordenación Urbanística Municipal POUM			
Comunitat Valenciana	PG Estructural PGE			
Extremadura	PG Municipal PGM			
Galicia	PG de Ordenación Municipal PGOM		PBM	x
Madrid (Comunidad de)	PG de Ordenación Urbanística PGOU			
Murcia (Región de)	Plan Municipal General de Ordenación PMGO			
Navarra (Comunidad Foral de)	PG Municipal PGM			
País Vasco	PG de Ordenación Urbanística PGOU			
Rioja (La)	PG Municipal PGM			
España (TR LS 1976 y Rgto 1978)	PG de Ordenación Urbanística PGOU	x	x	

Fig. 3 / Figuras de planeamiento urbanístico municipal contempladas en la normativa autonómica vigente

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa autonómica vigente

(PG) como en determinados criterios de la normativa urbanística autonómica –por ejemplo, y como se analizará más adelante, en los de clasificación del suelo–.

Como puede verse en la tabla de la FIG. 3, el PG está presente en todas las CC AA (con diversos nombres, y algunos matices en sus contenidos), y además es la única figura existente en 13 de ellas. Por el contrario, la figura de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) ya sólo está presente en Castilla y León, donde se denominan Normas Urbanísticas Municipales (NUM) y en Cataluña, donde se conocen como Normas de Planeamiento Urbanístico (NPU), mientras que sólo Baleares, Aragón y Castilla-La Mancha mantienen los PSDU (denominados en estas dos últimas, Delimitación del Suelo Urbano y Planes de Delimitación de Suelo Urbano)⁹.

Entre las pocas novedades adicionales reseñables, cabe destacar que en Galicia hay un régimen específico para municipios menores de 5000 habitantes, que permite la existencia de Planes Básicos Municipales (PBM), que desarrollan el Plan Básico Autonómico (PBA), en municipios menores de 5000 habitantes y sin Plan General de Ordenación Municipal (PGOM). También en Aragón existe un Régimen Urbanístico Simplificado, aplicable en los municipios menores de 2000 habitantes, según el cual éstos pueden redactar un Plan General de Ordenación Urbana Simplificado. En Extremadura existió también un régimen simplificado¹⁰, que permitía la redacción de Planes Generales Municipales simplificados en municipios menores de 5000 habitantes, con algunas otras medidas facilitadoras de la gestión para los menores de 2000.

Son escasos también los intentos de innovación en estos regímenes simplificados o específicos para los municipios pequeños y/o sin planeamiento (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2019) e inexistentes las propuestas para resolver los problemas de gestión urbanística y administrativa¹¹. Las novedades reales que se han aportado han sido bien pocas o han apuntado hacia una “flexibilización” desreguladora: en Aragón,

básicamente la figura del PG simplificado y el régimen de zona de borde; en Extremadura, un régimen de actuaciones simplificadas de urbanización o reforma de dudosa utilidad práctica en los pequeños municipios; en Castilla La Mancha, poco más que la rebaja de las condiciones para implantar viviendas unifamiliares en suelo rústico (mediante la “flexibilización” del concepto de núcleo de población) y la reducción de las exigencias de reservas dotacionales.

En realidad, las novedades más significativas que se han ido introduciendo en las diferentes normativas autonómicas y que tienen un mayor impacto real sobre el urbanismo cotidiano de los pequeños municipios apuntan todas en la misma dirección (JIMÉNEZ BARRADO & al, 2017): una mayor “flexibilización” de la oferta de suelo, mediante la introducción de diversas excepciones que permiten configurar una suerte de “urbanismo a la carta” en el entorno de los pequeños municipios. Como hemos analizado en DE SANTIAGO & GONZÁLEZ (2019), conceptos como el “régimen de zona de borde” que contempla la normativa de Aragón y varias NSP (además de las 3 NSP aragonesas, las de León, Segovia o Zamora), el “suelo urbano de reserva” en Castilla La Mancha, las denominadas “zonas de edificación colindantes con el Suelo Urbano” en La Rioja, el margen de 50 m en la disposición de servicios urbanísticos en Castilla y León, etc. han terminado por dar forma a un modelo urbanístico completamente ajeno al medio rural que consiste en rodear los núcleos tradicionales con una corona potencial de nuevas edificaciones unifamiliares aisladas: el cinturón o la corona de chalets.

De forma paralela, la desregulación ha ido también calando en el –ya de por sí, desvalido– Suelo No Urbanizable. Además de la perniciosa supervivencia de la autorización de viviendas unifamiliares aisladas en Suelo Rústico mediante el concepto de “evitar la formación de núcleo de población” –que hemos analizado en otro lugar (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2018)–, se han producido diversas modificaciones legales –como han estudiado JIMÉNEZ BARRADO & al, 2017– que “flexibilizan” aún más estas implantaciones, favoreciendo “la tendencia, cada

⁹ En Baleares, aunque la Disposición Transitoria Primera de la Ley 12/2017 de Urbanismo de las Illes Balears marca un plazo de dos años para que los municipios sin planeamiento redacten un PG, la Disposición Transitoria Decimosegunda, permite aprobar un PSDU para concretar la aplicación del régimen urbanístico de los municipios sin planeamiento definido en la Disposición Decimosexta de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears (Ley 6/1999).

¹⁰ Estaba contenido en la Disposición Adicional Tercera

(Planeamiento y ejecución urbanísticos en pequeños Municipios) de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, derogada por la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.

¹¹ Que son especialmente graves en estos pequeños municipios, donde apenas hay técnicos ni recursos. En este sentido, sería muy interesante profundizar en los servicios urbanísticos mancomunados.

vez más consolidada, de urbanizar y edificar el medio rural, apoyándose en la hipótesis de que la transformación de esos entornos alimentará su economía” (op. cit, p. 89).

3. El declive de los cascos rurales y la edificación tradicional

3.1. Declive y abandono de la edificación tradicional. Falta de incentivos a la rehabilitación. Villarroya, La Rioja

España es uno de los países europeos donde, a pesar de no haberse sufrido los efectos de ninguna de las dos Guerras Mundiales, se ha destruido un mayor porcentaje del parque de viviendas tradicionales en los cascos históricos o rurales. Según los datos del *EU Building Stock Observatory* (2017), en los principales países de la UE (Alemania, Reino Unido, Francia, Suecia, Austria, Dinamarca, Bélgica, Eslovenia) las viviendas anteriores a 1945 superan el 25% (llegando incluso al 36,5% en el Reino Unido), mientras que España forma parte del grupo de 5 países donde este porcentaje es menor, alcanzando sólo el 12,8%.

Según el último Censo con datos disponibles (2011), existirían en España 1 041 855 viviendas

anteriores a 1900, el 50% de las cuales se sitúa en los cascos rurales de los municipios menores de 5000 habitantes (y la mitad de ellas en núcleos con menos de 1000 habitantes), frente a tan sólo un 25% ubicadas en los cascos urbanos de las ciudades mayores de 50 000 habitantes. Por tanto, frente a la percepción que suele ser habitual, la mayor parte de nuestro patrimonio tradicional se ubica en los pequeños cascos rurales, que son objeto de mucha menor atención —estudio, planificación y financiación— que los conjuntos históricos urbanos.

El problema es que este parque se encuentra generalmente en muy mal estado y sometido a una rápida destrucción y abandono (FIG. 4): las cifras de los Censos de 2001 y 2011 indican que entre estos años se produjo la desaparición de 282 867 viviendas anteriores a 1900, es decir más de un 21%. Las viviendas en estado ruinoso, deficiente o malo en los municipios pequeños duplican la media nacional (9,7%): en los menores de 100 habitantes llegan al 17,2%, y al 14% en los de entre 100 y 500 habitantes. De la falta de uso y/o abandono dan testimonio las cifras de viviendas secundarias y vacías, que suman casi el 70% en los pueblos menores de 100 habitantes y el 57% en los de población entre 100 y 500, frente al 16% en las ciudades mayores de 500 000.

El caso de Villarroya (FIG. 5), en La Rioja, ilustra bien el abandono y ruina de la edificación tradicional: el número de parcelas en ruinas llega a ser más de un tercio del total, y, de las 32



FIG. 4 / El pueblo abandonado de Turruncún, (municipio de Arnedo, La Rioja; a 5 km de Villarroya).

Fuente: Miguel Ángel GARCÍA. Licencia Creative Commons Atribución 2.0 Genérica https://es.m.wikipedia.org/wiki/Archivo:Turrunc%C3%BAn_La_Rioja_%2817871810285%29.jpg

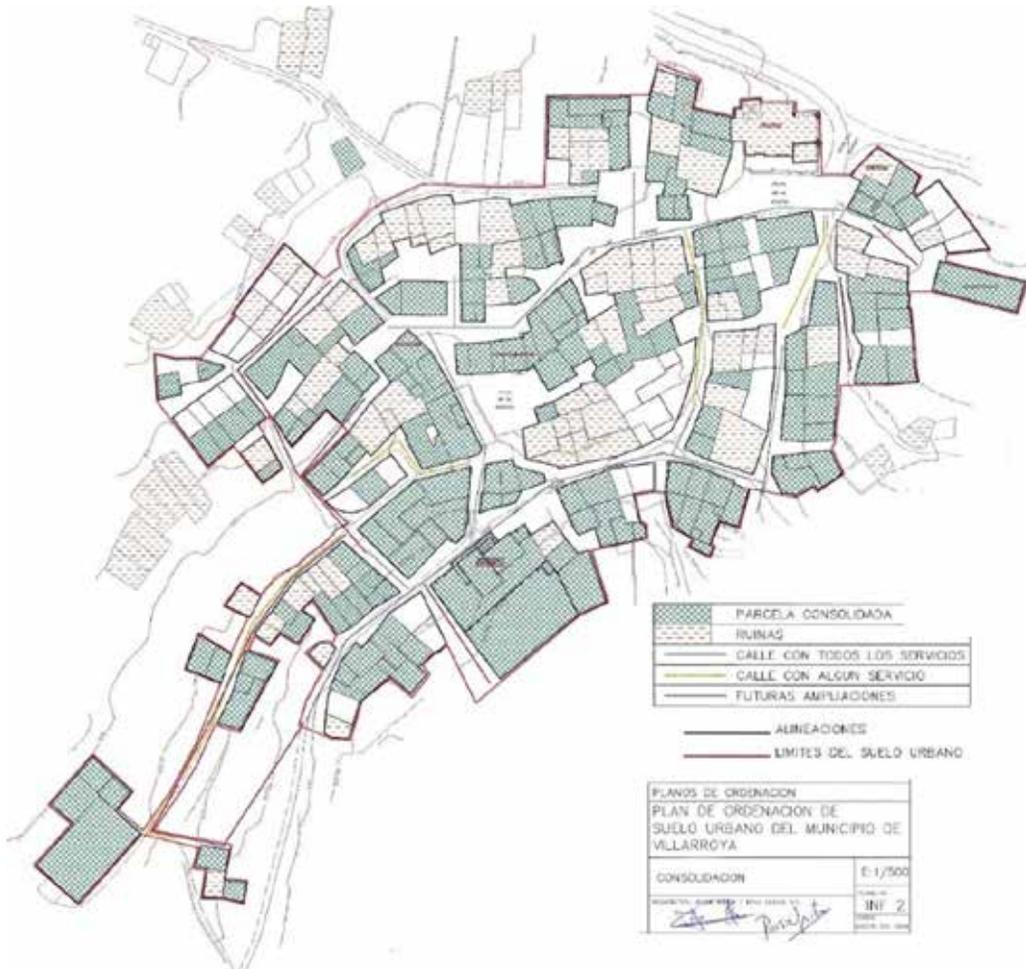


FIG. 5 / Plano de información indicando las parcelas consolidadas por la edificación (sombreadas en verde) y en ruinas (trama de rayas)

Fuente: Plan de Ordenación de Suelo Urbano de Villarroya, La Rioja

viviendas que aún siguen contabilizadas, sólo 5 permanecen abiertas todo el año, correspondiendo otras 15 a desocupadas y 12 a viviendas secundarias de fin de semana o de verano. Su Plan de Ordenación de Suelo Urbano (POSU)¹² de 2000 propone algunas medidas urgentes para la prevención de riesgos en las edificaciones en ruinas (consolidación) o de limpieza,

saneamiento y desescombrado, procurando con ello evitar no sólo los riesgos de seguridad sino también la imagen de abandono.

Pero más allá de estas acciones de urgencia en la escala local, serían necesaria una batería de medidas para impulsar la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio que aún pervive: tanto

¹² Esta figura se creó en la Ley 10/1998, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, pero se suprimió después en la vigente Ley 5/2006, en cuya Exposición de Motivos se dice de ella que "al limitarse únicamente al desarrollo de la ordenación del suelo urbano de un municipio, presentaban importantes problemas al desarrollo industrial y residencial de los municipios que optaron por este instrumento de

planificación general, sin ofrecer a cambio mejoras ni en los plazos y procedimientos de tramitación del Plan de Ordenación del Suelo Urbano ni en la gestión del suelo urbano, que se reconducía al régimen general común para los suelos urbanos de los municipios que disponen de Plan General Municipal". La nueva Ley de 2006 optó por la eliminación del POSU configurando el Plan General Municipal como única opción.

de carácter coercitivo¹³, como de fomento y culturales¹⁴. Las medidas de protección de la edificación patrimonial han sido generalmente muy poco efectivas en los cascos rurales españoles. Como hemos visto, son mayoría los municipios donde no existe ni siquiera planeamiento urbanístico, por lo que en ellos la protección del patrimonio es sólo una quimera. En muchos lugares las medidas llegaron tarde, cuando los cascos estaban ya muy alterados y no supieron instrumentarse medidas para conjugar la integración de lo nuevo y lo existente (ÁLVAREZ MORA & PÉREZ EGUILUZ, 2016, 2017). En otros, siguen sin aprobarse los Planes Especiales que la legislación de patrimonio exige para los Conjuntos Históricos declarados Bienes de Interés Cultural (Ibidem).

En el mejor de los casos, cuando existe alguna figura de planeamiento (bien sea un Plan Especial o el propio planeamiento municipal) y ésta incluye algún tipo de Catálogo, la protección suele ser incluso contraproducente, sentenciado a muerte a los edificios protegidos, pues se limita simplemente a imponer condiciones o restricciones a la hora de intervenir en las edificaciones, sin establecer contrapartidas a cambio. En este sentido, resulta sorprendente cómo los planes de ayudas a la rehabilitación (empezando por el Plan Estatal de Vivienda) siguen sin realizar esta imprescindible conexión que debería llevar a reforzar la subvención concedida a las edificaciones que cuentan con algún grado de protección o están incluidas en Catálogos de patrimonio o en perímetros delimitados como Bien de Interés Cultural (BIC) Conjunto Histórico¹⁵, con lo que se revertiría el carácter exclusivamente negativo que hoy tiene la protección y el rechazo que provoca entre los propietarios.

3.2. La competencia entre la clasificación de nuevos suelos y la rehabilitación de los cascos. Correpeco, Cantabria

Frenar el declive de la edificación tradicional y plantear simultáneamente crecimientos de

vivienda de nueva construcción son opciones que se intentan conjugar en muchos municipios, pero que –en contextos de declive demográfico y poca demanda residencial– suelen ser alternativas contradictorias y que entran en competencia entre sí, como ilustra el ejemplo de Correpeco, perteneciente al Ayuntamiento de Los Tojos, en Cantabria.

Se trata de un municipio con un territorio montañoso, que ocupa las cabeceras de los valles de los ríos Saja y Argoza, en torno a los cuales se organiza una estructura territorial formada por corredores discurriendo por los fondos de valle que articulan los espacios libres y las comunicaciones con el exterior: por un lado, hacia los puertos de Castilla y, por otro, hacia la costa y las cabeceras de servicios terciarios. A lo largo de estos ejes principales discurren las carreteras que organizan el territorio municipal, enlazando 6 pequeños núcleos de población: Bárcena Mayor, Correpeco, El Tojo, Los Tojos, Colsa y Saja. Todos ellos se han ubicado en las vertientes de las laderas que dan a los ríos, a una cierta altura sobre estos, buscando una buena orientación y soleamiento, espacios de menor pendiente y más favorables para el cultivo, y, en cualquier caso, huyendo de las partes más sombrías y frías del fondo del valle.

En el caso de Correpeco (40 habitantes en 2022), el núcleo original estaba dividido en dos partes, siendo cada una de ellas un pequeño aglutinamiento en torno a un espacio central de unas pocas agrupaciones o hileras de viviendas con tipologías montañosas tradicionales –entre medianeras, con balconadas–. El trazado del perímetro urbano que hizo la Delimitación de Suelo Urbano (DSU) de 1983 (FIG. 6) añadió otro tercer núcleo al sur, junto a la carretera que discurre junto al curso del río Argoza (que lleva a Bárcena Mayor, de gran afluencia turística) seguramente pensando que –dado que la carretera no pasaba por el pueblo– era un buen lugar para el asentamiento de algún negocio que aprovechara el paso de turistas. En efecto,

¹³ Entre ellas, urge repensar el “deber de conservación” (ligado a la herramienta del IEE “Informe de Evaluación del Edificio”) así como la “declaración de ruina”, en conexión con medidas de fomento.

¹⁴ Por encima de la falta de recursos económicos, la principal causa del abandono y la ruina de las edificaciones tradicionales es su escasa valoración por parte de sus propietarios y de la sociedad, en general.

¹⁵ Poniendo de manifiesto que la sociedad, que impone ciertas condiciones a un privado para la preservación del patrimonio entendido como parte de la memoria colectiva, está también dispuesta a contribuir en esa tarea de conservación.

En el último Plan Estatal 2018-2021 (Real Decreto 106/2018) sólo se añadían 1000 € de ayuda unitaria complementaria por vivienda, y sólo en los casos de edificios o viviendas unifamiliares declaradas BIC, catalogados o que contasen exclusivamente con protección integral en el instrumento de ordenación urbanística correspondiente. Quedaban fuera los casos más frecuentes, como los edificios residenciales no protegidos como BIC, los Cascos Históricos, las viviendas recogidas en otros tipos de catálogos, todo el patrimonio en municipios sin planeamiento, las viviendas con protección estructural, ambiental o de elementos parciales, etc.

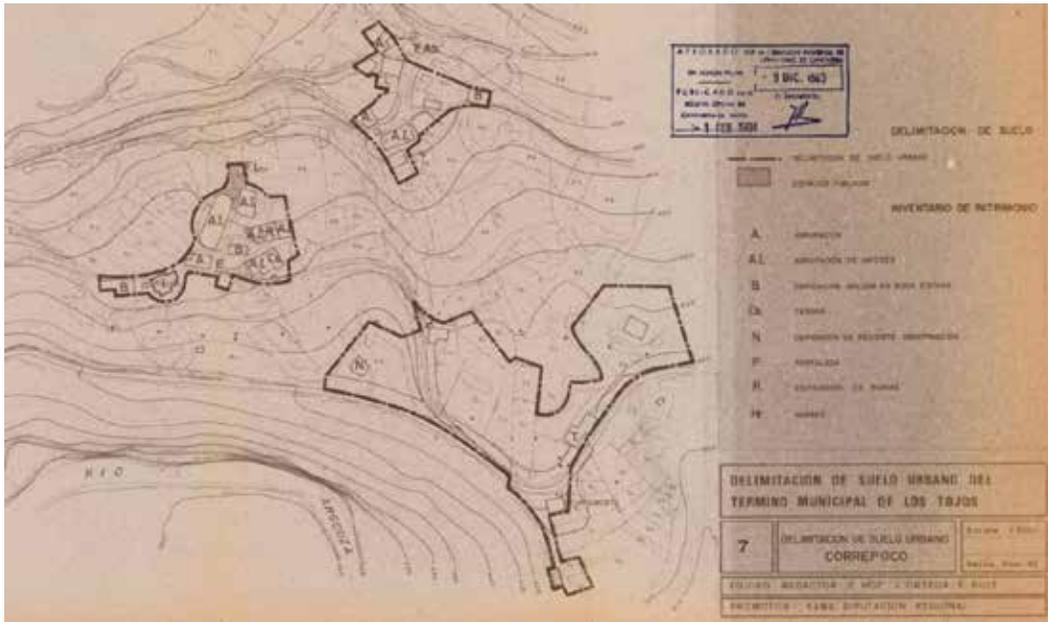


FIG. 6 / Delimitación de Suelo Urbano en el núcleo de Correpoco (Los Tojos, Cantabria)

Fuente: Delimitación del Suelo Urbano de Los Tojos (1983). AUCAN Archivo Urbanístico de Cantabria

allí se ha instalado un restaurante, así como un alojamiento turístico, pero lo más relevante es que, en las grandes parcelas existentes, también han surgido algunas edificaciones de vivienda unifamiliar aislada, que nada tienen que ver con las tipologías ni con el modo de ocupación tradicional del territorio.

Además, el problema reside en que estas nuevas edificaciones ajenas en situación y tipología son simultáneas al abandono y ruina de otras muchas edificaciones en los dos pequeños núcleos históricos de Correpoco (FIG. 7). Aunque –como después se comenta en detalle– los mercados locales de vivienda y

suelo en las zonas rurales son muy peculiares y tienen un funcionamiento enrarecido, sin duda la existencia de una oferta de suelo abundante como la derivada de clasificar el tercer núcleo de Correpoco junto a la carretera, desincentiva la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio tradicional. Un planteamiento alternativo hubiese sido no clasificar este tercer núcleo, o limitarlo exclusivamente a usos vinculados al turismo, reconduciendo la posible demanda de vivienda hacia los núcleos existentes para incentivar en ellos la rehabilitación.



FIG. 7 / Las 3 situaciones de la vivienda en Correpoco (Los Tojos): Izquierda: Tipología tradicional usada como vivienda principal en el núcleo, con buena conservación. Centro: Tipología tradicional en el núcleo, en ruinas (izquierda) y semiabandonada (centro). Derecha: Vivienda de nueva construcción junto a la carretera

Fuente: Sede Electrónica de Catastro

4. La inadecuación de los criterios reglados para la clasificación del Suelo Urbano

4.1. La tiranía del carácter reglado del Suelo Urbano y el peso de lo fáctico

En España, la delimitación del suelo como urbano se realiza aplicando estrictamente los criterios recogidos en las distintas legislaciones urbanísticas vigentes, que son de carácter reglado. Como ha señalado la jurisprudencia en numerosas ocasiones, esto significa que

“[...] En la clasificación de un suelo como urbano la Administración no efectúa una potestad discrecional, sino reglada, pues ha de definirlo [en] función de la realidad de los hechos, de manera que, en base a [la] situación fáctica que ofrece la realidad en el momento [de] planificar, debe asignar el carácter de urbanos a todos aquellos terrenos en los que concurren las circunstancias determinadas al efecto en la normativa urbanística [...]”, (Sentencia del Tribunal Supremo, STS, 9 de diciembre de 2015STS 5572/2015 - ECLI: ES:TS:2015:5572).

Siguiendo en esta línea, la jurisprudencia ha entronizado lo fáctico por encima de la racionalidad urbanística:

“[...] La afortunada expresión de la fuerza normativa de lo fáctico no significa otra cosa que la sumisión del planificador a la realidad existente, que no puede desconocer, porque el suelo urbano es reglado y no puede prescindirse de su clasificación como tal”. (STS, 9 de diciembre de 2015STS 5572/2015 - ECLI: ES:TS:2015:5572).

“[...] La clasificación de un terreno como suelo urbano en el que concurren las circunstancias señaladas por la normativa urbanística [...], es de obligado acatamiento para la Administración, la que no puede dejar de clasificarlo como tal, ni clasificarlo de otra forma, a diferencia de la potestad discrecional que ostenta para las otras clases de suelos contemplados en la Ley, según el modelo de planeamiento y en función siempre del interés público más legítimo”. (STS de 3 de febrero de 2003 (STS 616/2003 - ECLI: ES:TS:2003: 616).

Como es sabido (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2020a, 2021a), los criterios clásicos para la clasificación del suelo como urbano mediante el planeamiento urbanístico son básicamente el de dotación efectiva de servicios urbanísticos y el de consolidación por la edificación en un determinado grado, a los que se suma la exigencia de integración en la malla urbana.

En los municipios sin planeamiento municipal propio, la cuestión se resuelve mediante la inclusión en la legislación urbanística autonómica y/o en las Normas Provinciales de unos criterios (que suelen ser los mismos citados arriba), que permiten a los terrenos –aun sin estar formalmente “clasificados”- tener la “consideración de Suelo Urbano” y, por tanto, asimilarles su correspondiente régimen urbanístico lo que finalmente permite otorgar licencias de edificación directas sobre las parcelas que –siendo urbanas– merezcan la consideración de solar. Si bien esta previsión soluciona formalmente el problema desde el punto de vista legal (de otro modo sería imposible conceder de forma reglada las licencias), su aplicación práctica queda abierta en muchos casos a un amplio margen de discrecionalidad difícilmente gestionable de forma correcta por los pequeños ayuntamientos afectados.

4.2. Deficiencias e imprecisiones en los criterios reglados

El problema planteado se agrava porque – como hemos analizado pormenorizadamente en otros trabajos (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2020a, 2021a) y a continuación ilustraremos a través de algunos ejemplos concretos– existen numerosas deficiencias e imprecisiones en los criterios reglados por la normativa, que dejan la puerta abierta a que se haga un uso espurio de ellos. En los municipios en que existe una figura de planeamiento (aunque sea un simple PDSU), al menos esta opera como filtro intermedio entre las insuficiencias y lagunas de los criterios legales y su aplicación en la práctica, proponiendo una interpretación más o menos coherente y unitaria formalizada en la delimitación del Suelo Urbano propuesta. Pero cuando no existe una figura mínima de planeamiento, dado que los criterios legales se aplican de forma automática –de acuerdo con el carácter reglado del Suelo Urbano– en el momento de resolver cada solicitud de licencia, se corre el riesgo de la discrecionalidad en la interpretación, dando lugar a la consideración como urbanos de determinados terrenos que –desde una aproximación urbanística más detallada (como la que realizaría un verdadero instrumento urbanístico municipal)– no deberían serlo. Como veremos, la cuestión es especialmente acusada en los bordes de los núcleos.

4.2.1. El desmesurado resultado de una delimitación ajena a la morfología: el núcleo de Castro en Verea, Ourense

La delimitación del Suelo de Núcleo Rural de Castro (Figs. 8 y 9), en el municipio ourensano de Verea, pone claramente de manifiesto las insuficiencias de los planteamientos reduccionistas al uso que consideran que la ordenación de un pequeño núcleo es un problema sencillo que puede abordarse simplemente mediante el trazado de una línea perimetral que indique dónde se puede edificar y dónde no, aplicando de forma objetiva los criterios de la normativa urbanística.

En este caso, puede ser razonable la delimitación de la zona más compacta y consolidada del núcleo en torno a la Capilla de San Roque y al lavadero (rotuladas en la Fig. 8 como 1a), así como la del pequeño conjunto de 4 edificaciones

(1b) junto a la carretera de acceso OU-207 —a las que se asigna el Grado 1 de la ordenanza—, pero es muy discutible la delimitación de la parte correspondiente al Grado 2. En efecto, en esta parte con Grado 2 se incluyen un par de “manzanas” interiores (rotuladas como 2b) que han quedado rodeadas por vías pavimentadas de forma sobrevenida, pero donde el grano parcelario nada tiene que ver con el del tejido tradicional existente. Para poder integrar adecuadamente estas “manzanas” sería necesario un proceso de parcelación, e incluso de apertura de pequeñas “calles”, que queda más allá de la mera delimitación del perímetro que es lo único que hacen las NNSS. Por otra parte, la consideración de estas mismas vías como generadoras de “urbanización”, lleva a que se incluya dentro del perímetro del núcleo también a su banda exterior (2c), dando lugar a la aparición de un anillo completamente ajeno al núcleo original. Finalmente, también es cuestionable la clasificación de toda la banda a lo largo de la carretera (rotulada como 2a), considerando ésta

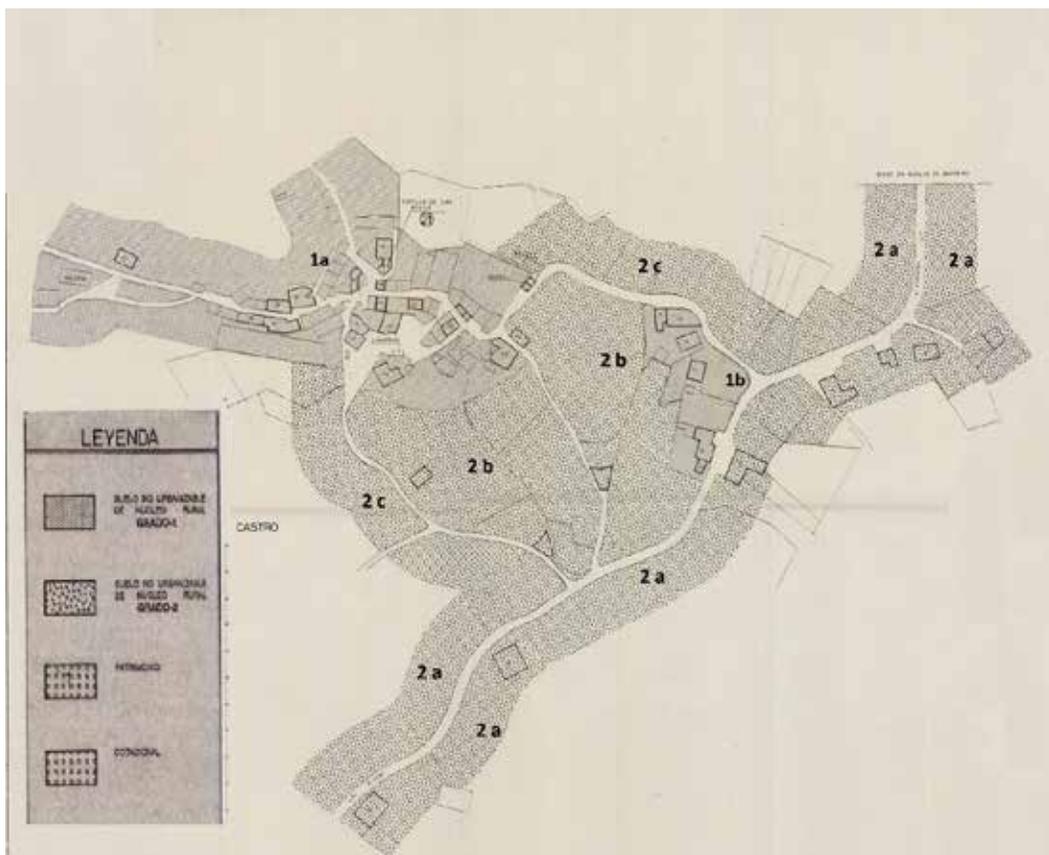


FIG. 8 / Delimitación del Suelo de Núcleo Rural de Castro, en Verea (Ourense)

Fuente: Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) del Concello de Verea del año 1996. Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia, SIOTUGA



FIG. 9 / Ortofoto del Castro, en Vereia (Ourense)

Fuente: Vuelo Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) 2017. Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG)

como provisora de acceso y servicios urbanísticos, lo que lleva a desfigurar completamente la morfología del asentamiento tradicional, de carácter compacto –no lineal o tentacular– y retirado de la carretera.

4.2.2. La ceguera del carácter reglado ante la urbanización sobrevenida: Peraltila, Huesca

Peraltila es una pequeña población oscense situada en el corazón del Somontano cuya población actual es de 224 habitantes (2021). Su configuración urbana es medieval, con una morfología lineal no muy diferente a la de algunas fundaciones o villas nuevas, definida –como se aprecia en la FIG. 10– por la calle Mayor como directriz de crecimiento y eje principal del asentamiento de la población, alineándose a ambos lados de ella las fachadas de las viviendas –que se sitúan en parcelas largas y estrechas, transversales al eje–, y en cuya parte posterior se ubican las dependencias agrícolas y el huerto de cada solar familiar.

En el lado oeste del núcleo original se fueron desarrollando algunas pequeñas edificaciones agrícolas alrededor de los caminos, en especial en torno a una segunda vía perimetral (hoy Avenida de la Virgen del Pilar) que permite la comunicación directa desde el actual acceso desde

la carretera con la parte alta del pueblo, proporcionando un acceso alternativo al del eje principal. En la ortofoto adjunta puede verse cómo este espacio oeste permaneció vacante hasta los años 80-90, pero a partir de entonces fue ocupado rápidamente y de forma desordenada por naves agrícolas de construcción muy precaria. La pavimentación de esta vía y la progresiva dotación de servicios para abastecer a las construcciones irregulares que se fueron levantando en toda la zona oeste dio lugar a su progresiva consolidación, ejemplificando un proceso de urbanización espontánea o sobrevenida consentida por el propio Ayuntamiento.

De este modo, cuando llegó el momento de realizar la delimitación del Suelo Urbano con motivo de la redacción del PDSU en la primera década del siglo XXI (aprobado definitivamente en 2010), en aplicación directa de los criterios legales para clasificar el suelo, toda la zona oeste del núcleo hubo de ser clasificada como urbana, a pesar de la precariedad de su urbanización y de sus construcciones, y, sobre todo, de su incoherencia desde el punto de vista urbanístico con la traza de la estructura urbana histórica.

La desmesura de la clasificación realizada por el PDSU se ilustra expresivamente en el contraste entre las 2,3 Ha calificadas como casco antiguo y manzana cerrada y la previsión de 6 Ha de suelo calificado para vivienda unifamiliar extensiva (es decir, triplicando el casco). Pero



FIG. 10 / Izquierda: Ortofoto histórica del Vuelo Interministerial 1976-1986. Derecha: Plano Parcelario actual. Peraltilla (Huesca)

Fuentes: Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG) y Sede Electrónica de Catastro



FIG. 11 / Plano de Delimitación del Suelo Urbano, Alineaciones y Zonas de Edificación. Peraltilla (Huesca)

Fuente: Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) de Peraltilla, 2010. Sistema de Información Urbanística de Aragón

lo más significativo del plano de clasificación que puede verse en la FIG. 11 es cómo la urbanización sobrevenida ha condicionado la delimitación como urbanos de todos los terrenos situados en bandas de anchura variable (entre

30 e incluso 50 m) alrededor de todos los viales perimetrales, que se han considerado como dotados de servicios urbanísticos. Estas franjas urbanas se llevan incluso hasta la carretera por el suroeste, y por el sureste llegan a atravesar

el canal del Cinca, incorporando dos parcelas al otro lado de éste; cuando al mismo tiempo no se incluyen como urbanos los terrenos interiores a la gran manzana del centro de la zona oeste, que se deja como un alveolo residual.

En definitiva, de la delimitación resulta una estructura urbana que –además de su desmesura en comparación con el suelo ocupado por la edificación tradicional– destaca por su falta de coherencia con la trama histórica, que queda desdibujada y desnaturalizada. No obstante, y en descargo del propio PDSU, hay que recordar que este infeliz resultado no es más que la consecuencia directa del carácter (mal) reglado del Suelo Urbano, en aplicación ciega de unos criterios legales que no discriminan las situaciones de urbanización sobrevenida como la que se da en Peraltilla.

4.2.3. Las carreteras como vectores del crecimiento. Ledime, Ourense

La consideración de las carreteras como vector inductor de crecimiento es otro problema recurrente en los pequeños municipios rurales. Este sencillo ejemplo de Ledime (Fig. 12), también en el concejo de Vereia (Ourense), permite ilustrar dos cuestiones: el caso omiso que se consiente hacer a un instrumento de planeamiento, en este caso unas Normas Subsidiarias¹⁶, a todo un principio clásico¹⁷ como el establecido en el apartado 22 de la Instrucción nº 12 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (MOPU) de 1979 según el cual “la existencia de carreteras, caminos y otras vías de acceso al núcleo urbano, dotadas de servicios, no podrá servir de base para incluir terrenos dentro de la delimitación de Suelo Urbano”¹⁸. Y, la segunda, el brutal desvirtuamiento



FIG. 12 / Izquierda: Delimitación del Suelo de Núcleo Rural de Ledime, Vereia (Ourense). Derecha: Ortofoto

Fuente: Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) del Concello de Vereia. Sistema de Información de Ordenación do Territorio e Urbanismo de Galicia, SIOTUGA (Izquierda). Vuelo Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) 2017. Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica, CNIG (Derecha)

¹⁶ El hecho de que en general se trate de documentos de planeamiento antiguos, aprobados en un pasado donde los controles administrativos eran mucho más laxos, no es un eximente, pues hay que recordar que –a pesar de su antigüedad– estos documentos siguen todavía plenamente vigentes.

En este caso, además, las NNSS son de 1996 y, por tanto, tampoco cabe excusarlas simplemente por su antigüedad.

¹⁷ Previsión que posteriormente se incorporó a gran parte de legislación urbanística autonómica y a algunas NSP, como

las de Palencia (art. 2.3) o las de Zamora (art.15.1). Actualmente se recoge también en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2015, en cuyo art. 21.3.b. sobre las situaciones básicas del suelo, se dice que “el hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado”.

¹⁸ En realidad, en este caso se trata de la delimitación de Núcleos Rurales en Suelo No Urbanizable, pero por ello aún resulta más inconveniente.

que resulta de la consideración de las carreteras como provisoras de “urbanización” en sus márgenes, proponiéndose una delimitación lineal a lo largo de ésta que rompe con el carácter concentrado que tiene el núcleo tradicional existente.

4.3. La desatención a los aspectos morfológicos y a la parcelación

Como hemos estudiado en DE SANTIAGO & GONZÁLEZ (2021b), en los núcleos rurales son comunes una serie de situaciones o patrones “morfológicos” (como las manzanas de grandes dimensiones, las formaciones lineales, las semi-manzanas, etc.) que quedan desatendidas por los criterios legales tradicionales para la clasificación del suelo.

4.3.1. El inconveniente resultado de la aplicación ciega de los criterios reglados: el núcleo de Escuadro en Almeida de Sayago, Zamora

El caso del núcleo de Escuadro (24 habitantes en 2022), en el municipio de Almeida de Sayago (Zamora) ilustra el pernicioso resultado de la aplicación ciega de los criterios reglados en un asentamiento de carácter tradicional con unos rasgos morfotipológicos muy acusados, que el

planeamiento urbanístico no sólo ha sido incapaz de conservar, sino que ha contribuido a desfigurar.

Como se aprecia en las imágenes de la FIG. 13, la estructura urbanística de Escuadro es un ejemplo característico de asentamiento tradicional ganadero sayagués (PRADA LLORENTE, 2001), caracterizado por la presencia de espacios abiertos no edificados –cortinos y huertos– vinculados a las edificaciones e íntimamente imbricados en la trama urbana.

Dado que en el momento de redacción de las Normas Urbanísticas Municipales (NUM, aprobadas definitivamente en 2009) la red viaria del núcleo de Escuadro se encontraba pavimentada en su mayor parte y todas las calles contaban con buen nivel de dotación de servicios (alumbrado, agua, alcantarillado), a la hora de aplicar los criterios legales de clasificación del suelo –sobre los que, al ser reglados, no cabe discusión y por tanto deben ser aplicados de forma automática–, la práctica totalidad de sus calles debieron ser consideradas como completamente dotadas de servicios y, por tanto, las parcelas que daban su frente a ellas consideradas como solares e incluidas dentro del Suelo Urbano. De este modo, al revés de lo que suele ser habitual, la mayor parte de la trama incluida como Suelo Urbano en Escuadro, aunque cumple el criterio de dotación (extendiéndose además al

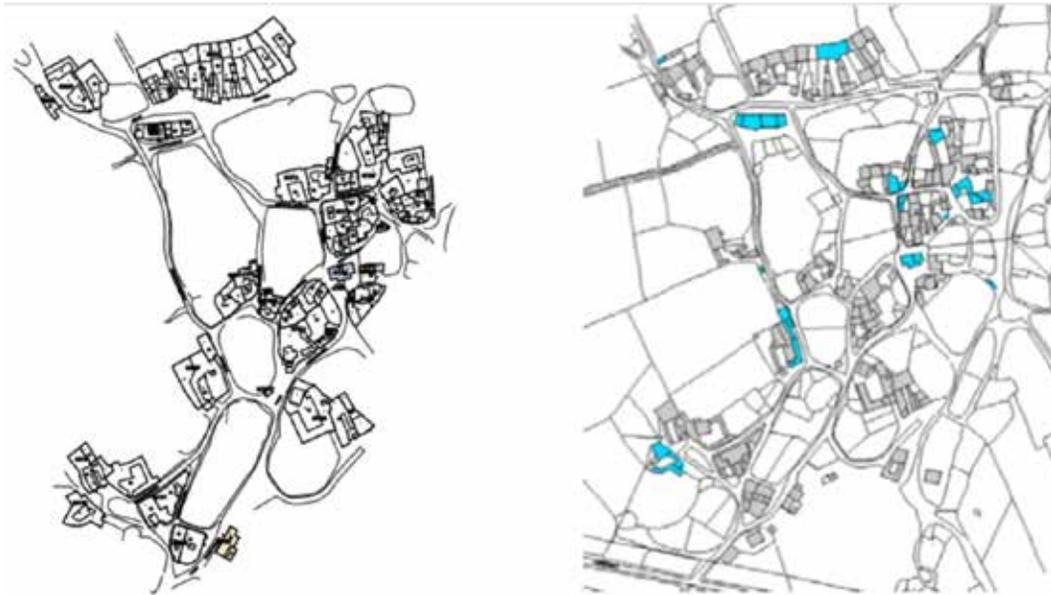


FIG. 13 / Izquierda: Parcelas incluidas en el parcelario de urbana de Catastro anterior a las Normas Urbanísticas Municipales (NUM) de 2009. Derecha: Gráfico 4.1.3.c Tipologías tradicionales según las NUM (en azul). Escuadro, Almeida de Sayago (Zamora)

Fuente: NUM de Almeida de Sayago, 2009. Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León

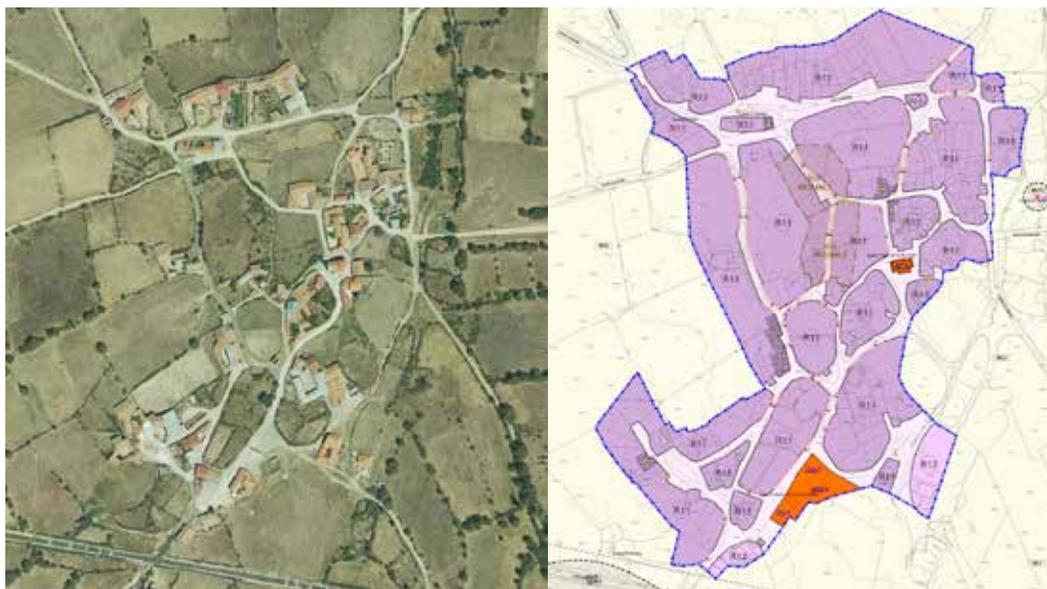


FIG. 14 / Izquierda: Ortofotografía del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) de 2018. Derecha: Clasificación del suelo de las Normas Urbanísticas Municipales (NUM) de 2009. Escuadro, Almeida de Sayago (Zamora)

Fuente: Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica, CNIG (Izquierda). NUM de Almeida de Sayago, 2009. Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León (Derecha)

margen de disponibilidad en los servicios de 50 m que permite la normativa castellanoleonesa), no llega a cumplir el de consolidación.

El resultado final de la aplicación de los criterios legales se muestra en la FIG. 14, alcanzando una superficie total de 10,2 Ha de Suelo Urbano y contrasta fuertemente con el suelo incluido dentro del parcelario de urbana de Catastro antes de redactarse las NUM, donde sólo aparecían como urbanas a efectos catastrales las parcelas realmente edificadas, agrupadas en pequeños barrios compactos que aglutinan los conjuntos edificados formados por las viviendas familiares y sus espacios anejos. A pesar de ser sólo una delimitación catastral, se observa una fiel correspondencia con el levantamiento de las tipologías tradicionales que hicieron las propias NUM y su pertinencia desde el punto de vista morfológico.

Por el contrario, la comparación entre estos planos o la ortofoto con la clasificación del

suelo realizada por las NUM permite apreciar el sinsentido de la delimitación de suelo propuesta por éstas en aplicación estricta de los criterios legales vigentes: la aplicación ciega del carácter reglado del Suelo Urbano en Escuadro conduce a clasificar como urbanas las parcelas sin edificar correspondientes a los cortinos y huertos tradicionales –íntimamente imbricadas como vacíos con las edificaciones–, cuya urbanización es claramente sobrevenida y si bien es obvio que su situación de facto es la de “suelo urbanizado”, es más que dudoso que deban ser consideradas como “Suelo Urbano”¹⁹. Porque en última instancia, hay que recordar que, aunque la consideración de los terrenos como urbanos es sólo potencial –dependiendo finalmente de los propietarios la posibilidad de edificar– en el fondo lo que se está dibujando es un urbanismo a la carta completamente ajeno a los modelos y morfologías de los asentamientos tradicionales.

¹⁹ Aquí hay otros dos debates de fondo, en los que no se va a entrar en este artículo:

Uno es el de las diferencias entre situación y clase del suelo, en relación con los cambios introducidos sobre la Ley de Suelo estatal de 2007 por el TR de la LS de 2015. Estos aspectos ya han sido tratados por VAQUER (2019) a quien nos remitimos: “entre la clase de Suelo Urbano y la situación de suelo urbanizado hay una conexión lógica pero no tiene

porqué existir un paralelismo perfecto: son conceptos distintos establecidos por leyes distintas a efectos distintos”.

Otro es la crítica a la prevalencia de lo fáctico sobre cualquier otro tipo de consideración de naturaleza urbanística, ambiental, paisajística, social, etc. que está relacionada con la idea de “integración en el territorio” o “en el medio rural”. (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2020a, 2021a).

4.3.2. Problemas morfológicos en torno a la manzana de grandes dimensiones del Charcón, Bohonal de Ibor, Cáceres

El ejemplo que se presenta a continuación ilustra la importancia de determinados formaciones o patrones morfológicos en la ordenación urbanística de los pequeños municipios rurales, que habitualmente no suelen tener un tratamiento adecuado. La manzana del Charcón en Bohonal de Ibor (Cáceres) es una manzana de grandes dimensiones prototípica (Fig. 15). Originalmente correspondía a un polígono rústico de herrenales definido por caminos, cuyo lado norte se fue consolidando como urbano de forma espontánea durante todo el siglo XX, al ser la prolongación natural del casco según el camino que comunica éste con el pueblo de Mesas de Ibor. Dicha consolidación llevó consigo una profunda transformación parcelaria mediante subdivisiones de las parcelas originales y la urbanización (pavimentación y dotación de servicios) de la calle Hernán Cortés. Sin embargo, en su límite sur, la urbanización de la calle Portugal fue claramente sobrevenida, primero mediante su pavimentación para facilitar el tráfico entre el casco y la salida a la carretera de Mesas, y después mediante la construcción de las infraestructuras urbanísticas básicas para dar servicio a algunas edificaciones puntuales surgidas en sus bordes; esto convirtió en manzana urbana *de facto* a una semimanzana cuyo tamaño y parcelación no eran absoluto urbanos, pues las transformaciones parcelarias en ella se habían limitado a la segregación de pequeñas parcelas para edificar en una estrecha banda en su borde norte, sin apenas alterar las fincas originales restantes. El propio PGOU de 2006 ya adelantaba esta discordancia entre su grano y el de las manzanas tradicionales del pueblo:

“Cuya futura clasificación urbana, como la correspondiente al entorno [de la] prolongación de la calle Portugal hasta la carretera de Mesas de Ibor, provocará que existan grandes vacíos de fondos de parcelas que sean objeto de estudio para ordenaciones urbanas en el planeamiento municipal que se elabore”. (Memoria Justificativa, p. 12).

El problema de la clasificación como urbanas – por la simple urbanización sobrevenida de todo su perímetro– de este tipo de manzanas de grandes dimensiones es que, habitualmente, el planeamiento urbanístico no suele ir más allá de su clasificación y deja sin tratar el complejo problema morfológico de su interior. En algunos casos, es simple desidia; pero en los PDSU la ordenación de una manzana de grandes dimensiones es una cuestión insalvable, pues las atribuciones de esta figura les impiden ir más allá de la simple delimitación del suelo.

En el ejemplo de Bohonal, la figura empleada es un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que, consciente del problema morfológico planteado, clasifica el ámbito como Suelo Urbano No Consolidado y propone sobre él la Unidad de Actuación nº 1, sujeta a una sencilla reparcelación y equidistribución de cargas y beneficios. A pesar de la corrección y el interés del planteamiento de la reparcelación como instrumento, la solución concreta planteada –aunque sólo es indicativa– muestra la simpleza con que se ha abordado una situación urbanística tan compleja: se limita a proponer una calle por el fondo de las traseras de las parcelas que permite el acceso al interior de la manzana pero que da como resultado un grano parcelario absolutamente incoherente con respecto al tradicional. Con esta base no es de extrañar que las parcelas y tipologías resultantes sólo puedan profundizar aún más dicha incoherencia, y que ni siquiera una hipotéticamente buena ordenanza



FIG. 15 / Manzana del Charcón. Plano Parcelario, Ortofoto y Planta de la Ficha de la UA-1 del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Bohonal de Ibor (Cáceres)

Fuentes: Catastro Virtual, Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) 2017 y Sistema de Información Territorial de Extremadura

—de la que además el PGOU carece— pudiera ser capaz de garantizar esta coherencia de la nueva edificación que se levante en el futuro.

Por otra parte, y como se observa en la ortofoto, la incapacidad municipal para la gestión urbanística cotidiana ha permitido la aparición de edificaciones en el interior de la manzana al margen de las previsiones del PGOU que impiden la materialización de la ordenación prevista por éste.

4.4. Interpretaciones forzadas y perversiones de los criterios reglados

El hecho de que existan lagunas e imprecisiones en los criterios reglados permite forzar interesadamente su interpretación, generalmente siempre con el objeto de ampliar el suelo clasificado como urbano. Como se ha visto en el ejemplo de Ledime y veremos ahora en el de Almócita, no son infrecuentes los planes que consiguen aprobarse contradiciendo con cierto descaro los criterios legales.

4.4.1. Almócita, Almería: una delimitación “a ojo” tensada por el arco de la variante de la carretera

Almócita (FIG. 16) es un pequeño municipio de la Alpujarra almeriense, situado dentro de los

límites del Parque Natural de Sierra Nevada. Su población viene experimentado un declive constante desde los 556 habitantes que tenía en 1900 a los 169 de 2021. A pesar de su pequeño tamaño y su demografía regresiva, Almócita tuvo muy tempranamente un PDSU en el año 1978. Se trataba de una delimitación muy contenida, limitándose a incluir estrictamente dentro de su perímetro los terrenos que en aquel momento estaban completamente consolidados por la edificación.

Transcurridos más de 20 años sin apenas crecimiento urbanístico alguno, en paralelo a la construcción de la nueva carretera de la Alpujarra A-348 —que desviaría el tráfico de paso que hasta entonces discurría por el borde del pueblo—, el Ayuntamiento propuso en 2001 una modificación del PDSU de 1978, considerando oportuna la ocupación íntegra de los terrenos de cultivo comprendidos entre el núcleo consolidado y la antigua carretera, justificándolo con una simple Memoria de tan sólo una página. La superficie de Suelo Urbano que se proponía ampliar era notable (FIG. 17). Aunque la Memoria no cuantificaba la extensión del casco consolidado, los nuevos suelos a delimitar como urbanos ascendían a más de 2,3 Ha.

Por el contrario, son muy significativas las consideraciones que hacía la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el Acuerdo aprobación de esta Modificación, fechado el 20 de diciembre de 2001, en el que se



FIG. 16 / Vista aérea de Almócita (Almería)

Fuente: <https://guiajoseantonio.files.wordpress.com/2014/09/aerea-almocita.jpg>

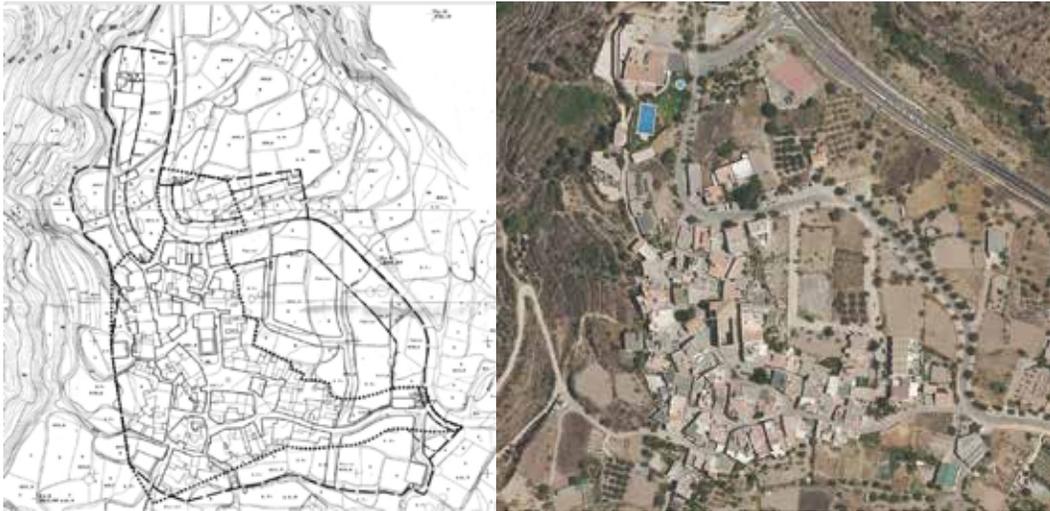


FIG. 17 / Izquierda: Plano de delimitación del suelo indicando el perímetro del Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) de 1978 y la ampliación propuesta por el PDSU de 2010. Derecha: Ortofotografía actual. Almócita (Almería)

Fuentes: PDSU de Almócita de 1978. SITUA@ Consulta Planeamiento Urbanístico de Andalucía. (Izquierda). Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA), 2016. Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica, CNIG (Derecha)

justifica –más que la propia Memoria del PDSU– la singularidad de la delimitación:

“[...] La delimitación del Suelo Urbano deberá contener el perímetro de aquellos terrenos que o están urbanizados o conforman un área colmatada por la edificación en un cincuenta por ciento. Dada la singularidad y el carácter del pueblo, en el que la edificación colmata en su totalidad el núcleo, sin que exista solución de continuidad, se podría justificar el hecho de que se incorporen terrenos adyacentes en su periferia, interpretando que la colmatación de la edificación se extiende a todo el núcleo. Aunque en el expediente no se cuantifica la superficie que se amplía, se puede apreciar que ésta es prácticamente del mismo orden de magnitud que la formada por el núcleo colmatado” (Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo: Acuerdo aprobación la Modificación del PDSU de Almócita, fechada el 20 de diciembre de 2001).

Así pues, la propia Comisión Provincial, aunque criticaba que no se justificase con detalle el requisito de consolidación exigido legalmente, se conformaba con que “se puede apreciar” (es decir, verse simplemente... a “ojo”) su

cumplimiento. Estando el área de ampliación de Suelo Urbano propuesta vacante de edificación en su totalidad, daba por buena la interpretación de computar el grado de consolidación conjuntamente con el núcleo ya consolidado, permitiendo una extensión de éste “prácticamente del mismo orden de magnitud que la formada por el núcleo colmatado”, contraviniendo el tradicional criterio que lo prohibía expresamente en la Instrucción nº 12 de la Dirección General de Acción Territorial y Urbanismo del Ministerio de 1979²⁰.

Sin cuestionar esta injustificada ampliación del suelo en un municipio tan pequeño, la Comisión Provincial aprobó la Modificación del PDSU, limitándose a condicionar su eficacia y publicación²¹ a que en el plazo de tres meses se cumplieran algunas otras condiciones menores²². En definitiva, este ejemplo de Almócita ilustra una generosa ampliación del Suelo Urbano que, aprovechando la confusa redacción del criterio reglado de consolidación por la edificación, lo interpreta de forma sui generis y permite una extensión –no cuantificada más que “a ojo”– del mismo orden de magnitud que la del núcleo existente, definida mediante la

²⁰ En los apartados 28 y 33 de la Instrucción se decía expresamente que “en ningún caso podrá entenderse que un PDSU permite automáticamente la duplicación de la superficie ocupada por la edificación existente o la duplicación de la superficie que pueda considerarse como núcleo actual”.

²¹ Ignoramos lo que ocurrió entre esta aprobación condicionada y la publicación oficial del Acuerdo, que se demoró

nada menos que 9 años (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía del 5 de febrero 2010), quizá porque el Ayuntamiento se retrasó en el cumplimiento de las condiciones impuestas.

²² Referidos al establecimiento de alineaciones en la ampliación propuesta y a los retranqueos de las edificaciones respecto a la carretera.

simple colmatación entre el perímetro edificado y la carretera como tensora del crecimiento urbanístico.

5. El problema del borde y la omnipresente corona de chalets

El resultado de la aplicación práctica de los criterios legales para la clasificación del Suelo Urbano suele ser la ampliación más que generosa del perímetro existente, rodeando el casco consolidado con una corona para el desarrollo de viviendas unifamiliares aisladas o adosadas, que termina configurando un modelo prototípico presente en muchos municipios españoles, como los dos ejemplos que se incluyen a continuación.

5.1. Una bastida medieval rodeada por una corona de adosados: Sajazarra, La Rioja

Sajazarra es un pequeño municipio de la Rioja Alta, en la comarca de Haro, situado en la confluencia de los ríos Aguanal y Ea. Su fundación se remonta al establecimiento como puebla dentro de la segunda línea defensiva frente a Navarra en el siglo XIII. Esta fundación dio lugar a una bastida medieval rodeada de una cerca –de la cual aún se conservan restos– y urbanizada

con un trazado regular. Con los años perdió su importancia defensiva y se convirtió en lugar de señorío, construyéndose un castillo palacio en la segunda mitad del S. XV. Como puede verse en las imágenes adjuntas (FIG. 18), el trazado urbano y muchas edificaciones aún conservaban este carácter medieval hasta los años 70.

En la actualidad, cuenta con un Plan de Ordenación de Suelo Urbano (POSU) aprobado en 2002. A pesar de que el municipio viene experimentando un fuerte declive demográfico desde hace más de 100 años (al haberse reducido su población desde el máximo de 644 habitantes que tuvo en 1900 a 124 en 2022), el POSU argumentaba la necesidad de clasificar suelo para la construcción de nuevas viviendas secundarias de tipología unifamiliar de baja densidad, marcándose como objetivo básico la necesidad de dotarse de un instrumento eficaz de planeamiento para satisfacer las supuestas expectativas de desarrollo del municipio.

La enumeración de los objetivos del POSU deja nítidamente clara su sujeción al carácter reglado de la clasificación de suelo y a la necesidad de ampliarlo. Así en la página 5 de la Memoria se dice que “se contempla una ampliación del “Suelo Urbano”, con el objeto de completar tramas ya existentes, así como de reconocer el innegable derecho a ser Suelo Urbano de aquellas parcelas que cumplen con los requisitos [legalmente] exigidos [...]”. La estimación final del número de habitantes y viviendas previstas (Memoria Justificativa, p. 7), considera que

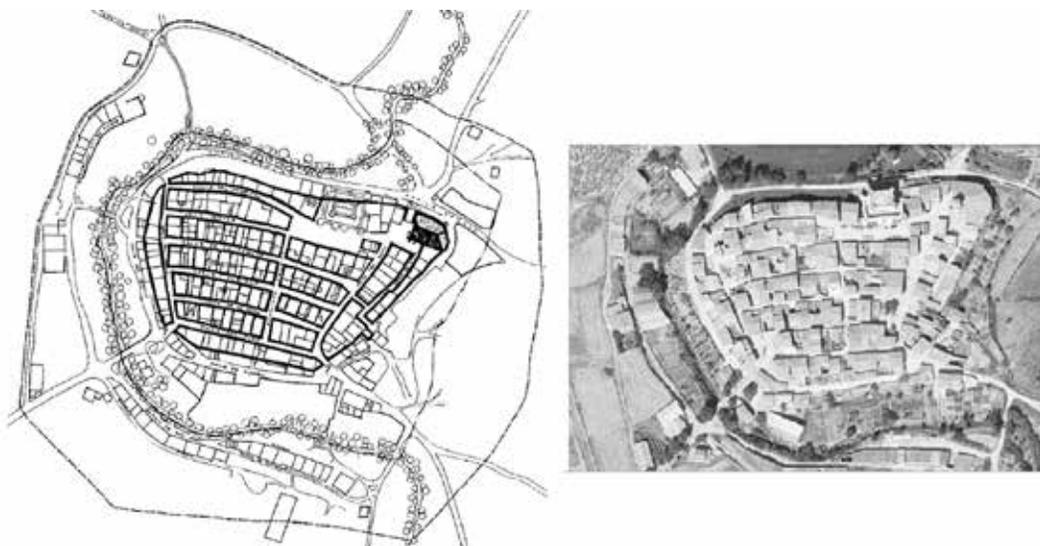


FIG. 18 / Izquierda: Reconstrucción teórica del trazado de la muralla y del parcelario medieval (dibujo de J. Sandoval). Derecha: Ortofoto del vuelo interministerial de 1973-1986. Sajazarra (La Rioja)

Fuentes: Izquierda: J. G. MOYA VALGAÑÓN (1990) p.129. Derecha: Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG)

el número de viviendas nuevas sería de 166, frente a 175 existentes; y que el número de habitantes pasaría de 143 a 724 (581 nuevos habitantes; a 3,5 por vivienda).

Con estos escenarios, el POSU planteaba tres zonas de ordenación. La primera, el Casco Urbano Tradicional. La segunda, una zona de Extensión del Casco hacia al oeste, entre el meandro del río Ea y la carretera de acceso, donde se configuraba una corona de adosados mediante Unidades de Ejecución concebidas como fragmentos de pequeño tamaño, en muchos casos coincidiendo con cada hilera de adosados, “para evitar seguras desigualdades en la distribución de cargas y beneficios derivados de la ejecución del planeamiento”. Por último, en la zona este, donde el impacto visual sobre el conjunto se consideraba menor, se propusieron tres Unidades de Ejecución (UE1, UE2 y UE11) con ordenanza de Edificación de Baja Densidad, aunque también se permitían otras tipologías compatibles dentro de una misma intensidad edificatoria máxima.

La ortofoto de 2017 (Fig. 19) muestra la evolución que han tenido las previsiones del POSU 20 años después de su aprobación: la corona de adosados propuesta ha tenido un desarrollo muy desigual, habiéndose realizado sólo dos de las Unidades de Ejecución propuestas, lo

que —en lugar de la corona— ha terminado por configurar dos conjuntos agregados de adosados completamente descontextualizados, igual que la otra Unidad de Ejecución desarrollada al este (UE 1), con una promoción unitaria de unifamiliares compactas. En definitiva, si el modelo de la corona propuesta por el POSU ya estaba fuera de contexto, su desarrollo fragmentario ha terminado por desdibujar la identidad de un conjunto medieval que había conseguido preservarla relativamente intacta hasta fechas no muy lejanas.

5.2. La corona potencialmente edificable configurada por la flexibilidad en la disponibilidad de servicios urbanísticos a una distancia de 50 metros en Castilla y León: El Barrio, Navaescurial, Ávila

La legislación urbanística de Castilla y León ha sido la primera en eliminar el criterio de consolidación por la edificación para la clasificación del Suelo Urbano mediante la Ley 4/2008, en cuya Exposición de Motivos se justificaba esta decisión del siguiente modo: “en los artículos 11 y 30 se unifican los criterios para clasificar el



FIG. 19 / Ortofoto Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) 2017. Sajazarra (La Rioja)

Fuente: Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG)

Suelo Urbano en torno al requisito inexcusable de la dotación de los servicios adecuados, pues hoy en día es inconcebible que un Suelo Urbano carezca de ellos. [...]²³. Aunque pueda parecer modesto, este es un paso excepcional. Ninguna otra CC AA se ha atrevido a enunciar esta obviedad: en efecto, puede que en una España pretérita donde el planeamiento debía regularizar zonas edificadas sin urbanización tuviera cierto sentido el criterio de consolidación por la edificación, pero –por el contrario– el requisito de suficiencia en la dotación de servicios urbanísticos básicos parece hoy inexcusable.

No obstante, aunque esta eliminación del criterio de consolidación por la edificación en la normativa castellano-leonesa haya sido sin duda un paso valiente, en la práctica no ha supuesto un cambio tan radical, pues ha estado acompañada de la introducción paralela de un margen de flexibilidad en la disposición de servicios urbanísticos de hasta 50 metros de distancia²⁴, que garantiza una vía de flexibilidad alternativa sustituyendo a la que antiguamente ofrecía el criterio de consolidación por la edificación y que puede dar lugar a efectos indeseados, o incluso peores (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2020 a y b, 2021a).

El riesgo estriba en que la nueva previsión de una distancia máxima para los servicios urbanísticos supone de facto la posibilidad de ampliación del suelo “delimitado”, o –en los municipios sin planeamiento– “con la consideración como” o “con la condición de” urbano, mucho más allá del suelo efectivamente urbanizado o dotado de servicios, que constituiría el “casco consolidado” indiscutible. En la práctica, para los municipios que redacten nuevo planeamiento, supone la posibilidad de extender el Suelo Urbano efectivamente urbanizado incluyendo las parcelas que cumplan la condición de disponer de servicios a 50 metros; para los municipios sin planeamiento, la posibilidad de considerar como Suelo Urbano una corona de terrenos, a modo de banda colchón, a esa distancia de 50 metros, dentro de la cual pueden potencialmente surgir algunas edificaciones. De forma más precisa,

en la mayoría de los casos no se trataría tanto de una corona completa propiamente dicha, como de la posibilidad de edificar en las parcelas que (con independencia de su forma y tamaño) cuenten con acceso rodado y se sitúen a 50 m de otras ya consolidadas por la urbanización, lo que generalmente supondría extensiones de hasta 50 metros a lo largo de las vías radiales o los caminos de acceso existentes.

Es cierto que esta es una corona o banda sólo potencial, y que por tanto no se prevé expresamente su edificación completa, sino solamente a iniciativa de los propietarios en aquellas parcelas donde, existiendo voluntad de edificar, se cumpla la condición de disponer de servicios a esa distancia máxima. Sin embargo, esta potencialidad no excusa la inadecuación del modelo urbanístico que subyace en ella, que es el de permitir una corona de nuevas edificaciones rodeando los terrenos efectivamente ya urbanizados –los cascos consolidados, podríamos decir–, garantizando –eso sí– la “urbanización” (en particular costeando –a cargo de los interesados– esas conexiones de hasta 50 metros) de esos terrenos en los que se pretende edificar, sin cuestionarse si dicha “urbanización” es necesaria en el medio rural²⁵ o, más importante aún, si tiene sentido permitir la edificación en el borde urbano (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2019). Con toda la buena intención y el propósito de dejar un margen de flexibilidad para el crecimiento en estos municipios, lo que subyace en definitiva es un modelo abstracto –alejado de las circunstancias del territorio concreto– donde no se plantea la pertinencia de la edificación en cada caso puntual, sino que en base a la simple oportunidad de la disponibilidad de los servicios a una cierta distancia se propone un urbanismo a la carta para los propietarios de los terrenos.

En la imagen adjunta (FIG. 20) se representa la aplicación del requisito exigible de distancia –tanto al acceso como a los servicios urbanos– para poder clasificar el suelo como urbano –en el caso en que se estuviese redactando una nueva figura de planeamiento (art. 11 de Ley

²³ Sobre este particular puede verse DE SANTIAGO & GONZÁLEZ 2020 a y 2021a.

²⁴ El requisito de distancia apareció en el Reglamento de Urbanismo de 2004, cuyo art.23 dice que “a tal efecto deben clasificarse como Suelo Urbano los terrenos integrados de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios de un núcleo de población, y que por tanto cuenten con acceso público integrado en la malla urbana, y servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica”, formulando a continuación los requisitos complementarios de suficiencia y distancia exigibles -tanto al acceso como a los

servicios urbanos- en los siguientes términos:

a) Contar con condiciones suficientes y adecuadas para servir tanto a las construcciones e instalaciones existentes como a las que prevea o permita el planeamiento urbanístico, sin perjuicio de que hayan existido en el pasado o de que se prevea su existencia futura.

b) Estar disponibles a una distancia máxima de 50 metros de la parcela, y en el caso del acceso, en forma de vía abierta al uso público y transitada por vehículos automóviles. [...].

²⁵ Véase el epígrafe 8.



FIG. 20 / Izquierda: Orfototo. Derecha: Aplicación de los criterios la Ley 5/1999 (art. 11 y 30) y del Reglamento de Urbanismo (art.23 y 67) de Castilla y León sobre el estado del núcleo en 2019, con las construcciones levantadas entre 1997 y 2019, en naranja; y las posibles, en amarillo. El Barrio, Navaescurial (Ávila)

Fuente: Izquierda: Fototeca CNIG. Derecha: Elaboración propia

5/1999 y del art. 23 del Reglamento de Urbanismo)– o para considerarlo directamente como tal (arts. 30 y 67, respectivamente) en un municipio sin planeamiento urbanístico propio, ejemplificado en el núcleo de El Barrio (30 vecinos), en el término municipal de Navaescurial, Ávila. Para ello se ha trazado la envolvente de los círculos de 50 m desde el último punto dotado con servicios que puede considerarse indiscutiblemente como “trama urbana” y se han representado en color salmón las parcelas que resultarían susceptibles de considerarse directamente como urbanas y rayadas las que, resultándolo, se podrían excluir por formar parte de las Eras (espacio de uso tradicional y abierto). Aunque también se han excluido algunos caminos con urbanización sobrevenida (algunos incluso hormigonados, y con servicios para dotar a corrales) que –estrictamente– podrían haberse considerado para trazar los círculos, el resultado muestra una importante ampliación de la superficie ocupada actualmente y de la incluida en el plano catastral. Como puede observarse, lo de menos es que la ejecución de los servicios para completar la condición de solar de esas parcelas sea o no a costa de los propietarios; lo importante es que el margen de 50 m permite consolidar un modelo –la corona de unifamiliares– completamente ajeno al contexto y en clara contradicción con las pautas espaciales del asentamiento tradicional.

6. El enrarecimiento de los mercados de suelo y vivienda y la falta de mecanismos de intervención y gestión

La corona de chalets rodeando los pequeños núcleos rurales o la proliferación de viviendas aisladas –legales o no– en Suelo Rústico, en paralelo al declive y abandono de la edificación tradicional, son las dos caras de un mismo fenómeno que no sólo responde a las insuficiencias del planeamiento urbanístico –o a la ausencia de éste–, sino que es fundamentalmente consecuencia del mal funcionamiento del mercado de suelo y vivienda en estos pequeños municipios, así como de la falta de instrumentos adecuados de intervención y gestión.

En efecto, en estos pueblos no puede hablarse de un mercado inmobiliario más o menos normalizado, con una información transparente, y capaz de encontrar ese supuesto equilibrio libre entre la oferta y la demanda idealizado por el credo neoliberal, sino de un mercado muy enrarecido donde apenas hay oferta y donde la demanda ha de buscarse sus propias alternativas, que generalmente encuentran más fácil acomodo en la corona exterior de los núcleos o en el Suelo Rústico. DE LAS RIVAS & al. (2020) lo describen de este modo:

“Por un lado, la falta de dinamismo del patrimonio residencial infrautilizado responde en muchos casos a la voluntad expresa de sus propietarios, por ejemplo, de quienes emplean las viviendas

en períodos vacacionales (y no tienen por tanto interés en alquilarlas o venderlas), o incluso de quienes, aun no usándolas nunca, se resisten a su venta (identificada en muchos casos como una ruptura con el vínculo familiar). Respecto a los solares o viviendas en ruinas, es habitual que se encuentren en situación prolongada de abandono (habitualmente desde hace décadas) y que se desconozca su propietario actual, habiendo pasado por una o más transmisiones y perteneciendo presumiblemente a una diversidad de herederos que hace tiempo que perdieron el contacto con el pueblo de sus ascendientes. Por otro lado, quienes sí están dispuestos a poner sus viviendas en alquiler o a la venta se enfrentan entre otras cosas a esa inexistencia de un mercado local efectivo, lo que conduce muy habitualmente a una inadecuación en los precios. En ausencia de referencias, los precios tienden al alza, [...]”.

En ocasiones, el enrarecimiento es tal, que directamente no existe mercado. Este fue el caso del municipio de Los Tojos, en Cantabria, donde el Ayuntamiento estaba interesado en promover vivienda pública para fijar población joven y combatir el despoblamiento, y —a pesar de la abundancia de suelo clasificado por el planeamiento urbanístico vigente, una DSU— no encontraba ningún solar ni ninguna vivienda en venta a un precio razonable. Ante ello, tuvo que recurrirse a una modificación de planeamiento en 2017 para reclasificar como urbana una parcela municipal en Suelo Rústico. En la Memoria de la Modificación se relata así:

“El Ayuntamiento de Los Tojos, impulsa la fijación de población joven rural, en el término municipal. [...] Los esfuerzos por obtener un suelo clasificado como urbano, en diferentes emplazamientos, pero haciendo especial hincapié para su obtención en el núcleo de El Tojo, tampoco han dado resultado. Simplificando mucho, el precio para facilitar la puesta en el mercado de una superficie de Suelo Urbano, con todos los accesos y servicios, es demasiado alto, legal e irracionalmente alto, dado que el precio, obviamente, lo fija el vendedor del bien, influyendo poco en él los deseos del comprador. Por último, la posibilidad de obtener alguna edificación ya preexistente, que pudiera rehabilitarse o acondicionarse para alojar al menos un par de viviendas, sujetas a algún tipo de protección, no ha dado fruto alguno”.

Lo habitual es que estas disfunciones del mercado inmobiliario local se usen para justificar una generosa clasificación de suelo que consiga romper estos monopolios y agilizar la oferta de vivienda, generalmente limitada a la reserva de suelo periférico para vivienda nueva.

Es el caso del Ayuntamiento de Bocigas, en la provincia de Valladolid, donde la situación de partida era la siguiente:

“Dentro del casco urbano se produce[n] una serie de fenómenos habituales en estos casos. Nos encontramos con distintos solares y edificios en ruinas que sus propietarios se niegan a vender, o piden un precio desorbitado por ellos, o resultan fruto de una herencia en manos de varios hijos que viven fuera del pueblo y se despreocupan de ello. Ante ello las personas que quieren hacerse una casa tienen que buscar terreno en los alrededores del casco y así surge la necesidad de convertir las eras en Suelo Urbano, con los costes urbanísticos que conlleva.

A la par se produce otro fenómeno cual es el que los propietarios de terrenos o eras colindantes con el casco urbano y que quieren hacerse una vivienda se niegan a comprar un solar dentro del casco. Prefieren edificar en su propiedad sin coste alguno de terreno, aunque tengan que llevar por su cuenta todos o algún servicio urbanístico”. (Memoria de las NUM de 2017, p.13).

Tras la puesta en funcionamiento en los años 90 de un campo de golf de 9 hoyos²⁶, Bocigas se convirtió en un foco de cierta atracción turística, acogiendo numerosos aficionados, sobre todo del entorno metropolitano de Valladolid, lo que disparó la demanda de vivienda, en ese contexto de restricción absoluta de la oferta.

Esta nueva demanda foránea, sumada a la de los veraneantes o residentes de fin de semana vinculados al pueblo, añadía nuevas condiciones al enrarecimiento del mercado inmobiliario local, frente a lo cual la única respuesta que se propuso fue la de aumentar nuevamente la oferta de suelo disponible para viviendas unifamiliares, articulada mediante la redacción de unas Normas Urbanísticas Municipales (NUM) en sustitución del PDSU previo, que fueron finalmente aprobadas en 2017, con capacidad para añadir hasta 43 viviendas a las 85 entonces existentes: 10 en el casco urbano y otras 33 en la corona prevista por las NUM como Suelo Urbanizable (FIG. 21).

Más exagerado aún el caso del municipio de Piedrahita (1822 hab), en Ávila. Las NNSS aprobadas en el año 2000 partían en el momento de su redacción de una población en regresión de 2000 habitantes y un total de 840 viviendas. Suponiendo una demanda anual de 50 viviendas para primera residencia y de 30 para secundaria, con un horizonte de 12 años, estimaban necesario cubrir un volumen de unas 1000 viviendas. Sin embargo, en la Memoria (NNSS 2000, p.8) se

²⁶ El campo de golf se ubica en la parte este del pueblo, sobre terrenos de titularidad pública, en una zona donde

antes había varios bodones, que fueron acondicionados como lagunas.



FIG. 21 / Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) de Bocigas de 1985 (izquierda), Modificación del PDSU de 1994 (centro) y Normas Urbanísticas Municipales de 2017 (derecha). Bocigas (Valladolid)

Fuente: Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León

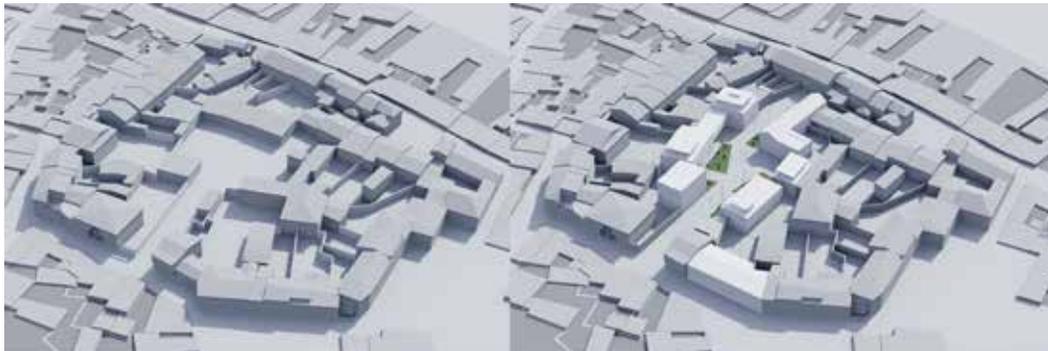


FIG. 22 / Propuesta ilustrativa de intervención sobre 5 parcelas de una manzana interior en Paredes de Nava (Palencia), conservando 3 edificaciones y dando lugar a otras 7 nuevas, un nuevo espacio público y un equipamiento

Fuente: DE LAS RIVAS & al, 2022

afirmaba que “Con el fin de evitar fenómenos de sobrevaloración y enrarecimiento del mercado de suelo y vivienda, se contempla un margen de amplitud y flexibilidad del suelo que es preciso esté clasificado para uso residencial, del orden de 2 veces el estrictamente necesario”, con lo cual el dimensionado final que se hacía era nada menos que de 2400 viviendas. Es decir, en un contexto de retroceso demográfico, pero en pleno boom inmobiliario, se usaba el argumento del enrarecimiento para justificar la necesidad de clasificar suelo multiplicando casi por 3 las viviendas existentes. Como veremos más adelante, este afán por el crecimiento enlaza ya directamente con el apartado 9.

En definitiva, para hacer frente a este enrarecimiento no existen mecanismos de intervención ni gestión apropiados, y aunque existieran en la teoría, los pequeños Ayuntamientos suelen carecer de soporte o verdadera capacidad administrativa para llevarlos a cabo.

En relación con la agilización de los procesos de reestructuración de la propiedad y reparcelación que son necesarios en el Suelo Urbano Consolidado, con objeto de incorporar éste a las dinámicas inmobiliarias, hay que destacar reciente la puesta en marcha del Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar (RMSE) en la Comunitat Valenciana²⁷

²⁷ Ligando declaración de ruina, y los regímenes de Edificación o Rehabilitación forzosa, con objeto de poner en juego en el mercado inmobiliario los solares vacíos. El

RMSE se complementa con una Guía para la Edificación y Rehabilitación Forzosa.

o la propuesta han realizado DE LAS RIVAS & al. (2020, 2022), que consistiría en desarrollar –partiendo de la normativa urbanística y de gestión actualmente vigente– herramientas de intervención a escala de manzana (FIG. 22) empleando sencillos mecanismos de reparcellación a modo de micro Planes Especiales de Reforma Interior (PERI).

7. La escasa calidad técnica de las ordenanzas para la formalización arquitectónica final

Además de la pregunta del ¿dónde edificar?, que –como hemos visto– se responde desde la clasificación del suelo y la regulación del concepto de solar, resulta también de extraordinaria importancia la cuestión del ¿cómo edificar?, es decir, el conjunto de reglas que finalmente define la configuración y materialización arquitectónica de las nuevas edificaciones. Este es el objeto de las clásicas ordenanzas de la edificación contenidas en los documentos de planeamiento urbanístico municipal²⁸, o, en su defecto, en las Normas Subsidiarias Provinciales (NSP). El problema es que, en la mayor parte de los casos, se trata de documentos excesivamente

genéricos, obsoletos y/o de baja calidad técnica²⁹, que dejan sin regular adecuadamente muchos aspectos, como a continuación exponemos a través de algunos ejemplos.

La primera deficiencia apreciable en la mayoría de las ordenanzas es una mala lectura morfológica de los núcleos a ordenar (FIG. 23). En muchos casos no hay una verdadera lectura de las tipologías tradicionales, condición indispensable para que una ordenanza pueda sentar las bases reguladoras para que la nueva edificación consiga armonizar e integrarse con la tradicional.

En otras muchas ocasiones, las áreas morfológica y tipológicamente homogéneas en base a las cuales se definen las claves de ordenanza se reducen al modelo hipersimplificado del casco rural rodeado de la omnipresente corona de chalets. Aunque la seña de identidad de los tejidos tradicionales rurales suele ser la edificación entre medianeras alineada a vial y con espacios privados interiores a la manzana (corrales, patios, jardines)³⁰, son excepcionales los ejemplos innovadores donde las propuestas de ordenación intentan formular otros nuevos tejidos rodeando los cascos que no sean los de unifamiliares aisladas o adosadas³¹. En el mejor



FIG. 23 / Izquierda: Vivienda de tipología tradicional en los Santos de la Humosa (Madrid). Derecha: Nuevas tipologías residenciales en el mismo municipio

Fuente: Elaboración propia

En realidad, esta es una idea antigua, que viene de la Ley de 1956, y que, aunque se desarrolló reglamentariamente en 1964 (Real Decreto 635/1964, por el que se aprobó el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares) ha tenido poca aplicación en España, y aún menos, en los pequeños municipios rurales.

²⁸ En los PDSU no son obligatorias. Cuando no las contienen, evidentemente también se aplican las NSP.

²⁹ Las ordenanzas municipales muchas veces son simples copias de las de otros pueblos, en parte como consecuencia de los escasos recursos dedicados a la redacción del planeamiento y los honorarios que finalmente cobran los

redactores. Por su parte, las provinciales tienen un problema de concepto: es imposible que cubran la diversidad edificatoria de una provincia sin caer en generalizaciones o simplificaciones para poder abarcar tal variedad de situaciones.

En cualquier caso, estas deficiencias en la regulación son –en general– bien acogidas socialmente, en tanto suponen una amplia flexibilidad y libertad edificatoria para los propietarios.

³⁰ Con ciertas excepciones, por ejemplo, en los modelos dispersos del norte de España.

³¹ Las posibilidades de las Normas Subsidiarias Provinciales son aún mucho menores: suelen limitarse a una Ordenanza “de Casco” y otra de “Extensión”.



FIG. 24 / Izquierda: Tipología tradicional de casa montañesa entre medianeras, en Villayandre (León). Derecha: Reinterpretación de la tipología tradicional en una edificación aislada en el mismo municipio

Fuente: Elaboración propia

de los casos –como ilustran las imágenes de la FIG. 24– se limitan a proponer una formalización epidérmica similar a la tradicional, aunque la tipología, el funcionamiento y la relación de la edificación y la parcela con la calle sean radicalmente distintos.

Quizá esta permisividad con la vivienda unifamiliar aislada en parcela explique la desatención a la regulación de aspectos tan importantes como las alineaciones obligatorias y los retranqueos, que llegan a consentir –como se observa en las fotografías adjuntas (FIG. 25)– la implantación en los cascos rurales de tipologías de chalet propias de parcelas suburbanas.

La definición volumétrica es otro tema clave (FIG. 26). Tradicionalmente, el principio de la economía de medios buscaba la maximización del aprovechamiento en el mínimo volumen posible, resolviendo las volumetrías edificatorias –y, con ello, las cubiertas, siempre problemáticas constructivamente– de forma sencilla, dando como resultado una gran rotundidad formal y una fácil lectura de conjunto. En la actualidad, frecuentemente se busca llevar al máximo el aprovechamiento que permiten las ordenanzas, con independencia de la verdadera necesidad de agotarlo para resolver el programa. En este sentido es especialmente pernicioso el hecho de que las ordenanzas suelen consentir por sistema 3 plantas de altura, alterando con ello la escala de las edificaciones tradicionales y provocando un fuerte impacto visual en los perfiles de conjunto.

Además, frente a la tradicional austeridad y compacidad volumétrica de las edificaciones históricas, es frecuente que las ordenanzas permitan en las nuevas una mayor complejidad y fragmentación volumétrica –retranqueos, entrantes, salientes, cuerpos volados etc.– completamente ajenas al contexto.

La inadecuada lectura de las tipologías tradicionales dificulta la formulación de unas reglas claras y eficaces para la formalización de las fachadas como elemento exterior más característico de las construcciones. Frente a la sencillez y claridad compositiva y a la austeridad en el uso de los materiales de la edificación tradicional, muchas ordenanzas todavía permiten el collage de materiales en fachada y son incapaces de establecer unos mínimos patrones compositivos básicos en aras de una supuesta flexibilidad o libertad arquitectónica mal entendidas (FIG. 27).

Por último, hay que destacar la importancia de los materiales y de los detalles constructivos en la configuración arquitectónica final. Como puede verse en los ejemplos adjuntos (FIGS. 28, 29 y 30) hay muchos aspectos que se escapan a las ordenanzas habituales, quizá porque su formulación como textos legales impida una regulación efectiva de estos aspectos, que podrían tratarse mejor mediante ordenanzas gráficas, esquemas interpretativos, catálogos de soluciones tipo, etc.



FIG. 25 / Resultados de la desatención a las alineaciones y los retranqueos en las ordenanzas en un casco rural. Bohonal de Ibor (Cáceres)

Fuente: Elaboración propia



FIG. 26 / Contrastes de escala entre edificaciones tradicionales y nueva edificación. Piedrahita (Ávila)

Fuente: Elaboración propia



FIG. 27 / Izquierda: Collage de materiales y uso de estructuras compositivas y formas no tradicionales en las fachadas de las nuevas edificaciones, Bohonal de Ibor (Cáceres). Derecha: Continuidad material y compositiva en las fachadas nuevas, en armonía con las edificaciones tradicionales. Piedrahita (Ávila)

Fuente: Elaboración propia



FIG. 28 / Izquierda: Revestimiento tradicional exterior del entramado de madera, La Alberca (Salamanca). Centro: Vivienda nueva con piedra y entramado de madera visto, La Alberca (Salamanca). Derecha: Falso entramado, Hervás (Cáceres)

Fuentes: Izquierda: Archivo Pando, Fototeca Patrimonio Histórico. Ministerio de Cultura. Centro y Derecha: Elaboración propia



FIG. 29 / La importancia de los despieces materiales, pátinas y texturas. Izquierda: Contraste entre el despiece y acabado de la madera de revestimiento en una fachada nueva y en otra tradicional en Valverde de la Vera (Cáceres). Derecha: Contraste entre 3 tipos de tejas de pizarra: lascas con corte a mano artesanal tradicional (casa de la izquierda), corte irregular contemporáneo (centro) y teja de pizarra industrializada con corte regular (derecha). Puebla de Sanabria (Zamora)

Fuente: Elaboración propia



FIG. 30 / La importancia de los detalles constructivos. Izquierda: Balconada con canto de forjado de hormigón chapado en piedra y con sofito chapado falso de madera, Mogarraz (Salamanca). Derecha: Tres formas de construcción de una balconada: Construcción tradicional (centro); a la izquierda, canto de forjado tapado con madera, sofito enfoscado y balaustres industrializados de madera; a la derecha, canto de forjado y sofito chapados en madera imitando la tradicional, balaustres según diseño tradicional. Villanueva de la Vera (Cáceres)

Fuentes: Elaboración propia

8. El dogma de la urbanización “urbana”

Como se ha comentado, la existencia de “urbanización” –entendida como la dotación de servicios urbanísticos básicos: “contar con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica”– es uno de los criterios clásicos para la clasificación del suelo como urbano. Remitiéndonos a otro trabajo anterior (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2020 a) sobre la inconveniencia de este criterio para los pequeños municipios rurales, interesa recordar aquí algunas de las cuestiones allí planteadas. Por ejemplo, ¿no es exagerado exigir –en todo caso, como se hace en Castilla La Mancha– acceso por vía pavimentada, encintado de aceras y alumbrado público para la clasificación del suelo como urbano? ¿Es realmente imprescindible que los coches deban acceder –¿hasta un garaje?– por una vía pavimentada al estilo urbano y con aceras encintadas? ¿No se estará imponiendo a los pequeños municipios rurales un concepto de urbanización más propio de las zonas urbanas?

En realidad, y a pesar de su arraigo en la cultura urbanística española, la exigencia a ultranza del requisito de urbanización es una cuestión heredada de las preocupaciones del siglo XIX,

enunciada en su momento con el propósito de garantizar que no se repercutía a la colectividad el coste de conexión con los servicios urbanísticos básicos en los nuevos crecimientos urbanos. Pero en situaciones “rurales”, y especialmente en aquellas que además son regresivas, los problemas son de índole muy diferente y la condición de urbanización previa puede no ser tan fundamental como la de una adecuada integración paisajística y ambiental en un sentido más amplio³² (FIG. 31). Al contrario, la suficiencia en los servicios urbanísticos se puede conseguir hoy de muchas formas, no necesariamente a través de la conexión con todas las redes municipales, e incluso en ocasiones de forma autónoma y más sostenible que conectándose a éstas: autoconsumo eléctrico, sistemas de depuración de aguas in situ, pequeñas bolsas de aparcamiento desde las que acceder a “pedestrian pockets”, etc.

Por el contrario, siguen pendientes de solución varias cuestiones problemáticas (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2021 b) en torno al criterio de urbanización como la discriminación de los casos de urbanización sobrevenida, las colindancias parasitarias del esfuerzo urbanizador ajeno, la colindancia con las carreteras, etc. En definitiva, se trataría de matizar el criterio clásico para así superar la actual consideración automática como urbanos de todos los terrenos



FIG. 31 / Izquierda: Ausencia de “urbanización” convencional en un núcleo tradicional a mediados del siglo pasado. Candelario (Salamanca). Derecha: Urbanización “urbana” en un núcleo rural. Los Santos de la Humosa (Madrid)

Fuentes: Izquierda: Archivo Pando, Fototeca Patrimonio Histórico. Ministerio de Cultura. Derecha: Elaboración propia

³² Como hemos analizado en otro trabajo (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2021 b) y se ilustra en la FIG. 32, el proceso tradicional de “urbanización” en el medio rural –el paso del suelo en “situación de rural” a “situación de urbanizado” en términos legales contemporáneos– no consistía ni en la dotación de infraestructuras ni en la pavimentación de las calles –ambas inexistentes como las entendemos hoy en los núcleos

rurales tradicionales–, sino en una transformación de naturaleza morfológica que era de carácter progresivo y en la que, por tanto, se dan situaciones intermedias donde la urbanización no es un absoluto sino un gradiente, lo que hace que la clasificación del suelo, como técnica, difícilmente pueda ser un proceso reglado de forma cerrada mediante simples reglas objetivas, tal y como pretende y afirma la jurisprudencia.



FIG. 32 / Formas de urbanización “blanda” tradicional. Izquierda: Calle escalonada peatonal en Villafamés (Castellón). Derecha: Calle de coexistencia y con mantenimiento de las “preexistencias naturales” (rocas, vegetación) en Patones de Arriba (Madrid)

Fuentes: Elaboración propia

estrictamente dotados de acceso y servicios, con independencia de su oportunidad desde el punto de vista urbanístico y de la génesis de la urbanización. Convendría por tanto separar conceptualmente la “inserción en la malla urbana” entendida como dotación efectiva de servicios urbanísticos –que sólo garantiza que no se repercuten a la colectividad los costes de la urbanización– y la “adecuación o inserción en el territorio o medio rural”: en los pequeños municipios rurales, la una no es garantía de la otra, y viceversa.

En cuanto a la “urbanización” y el tipo de servicios urbanísticos adecuados para los pequeños municipios rurales, interesaría explorar opciones alternativas a la réplica de los sistemas urbanos como las posibilidades que hoy ofrece el autoabastecimiento energético a escala individual o colectiva, el cierre local de los ciclos de materia y agua, y la urbanización “blanda” sin diferenciación de aceras, introduciendo zonas de coexistencia y restricciones al acceso rodado, uso de materiales naturales, mayor presencia de la vegetación, etc. (FIG. 32). En este sentido, se echan de menos guías y manuales técnicos adaptados al contexto rural.

9. El Suelo Urbanizable: ese oscuro objeto de deseo

Aunque no haya recibido tanta atención mediática, el medio rural también ha experimentado los efectos de la burbuja inmobiliaria reciente, siendo objeto de generosas clasificaciones de Suelo Urbanizable completamente ajenas a las dinámicas internas de los municipios, y de muchas operaciones especulativas, algunas de ellas ostentosamente fallidas tras el estallido de la crisis. Pero, en realidad y como ilustran los

ejemplos que se presentan a continuación, los megaproyectos de desarrollo urbanístico en el medio rural como alternativa de negocio a las actividades agropecuarias tradicionales tienen una larga tradición en nuestro país, que en muchos casos se remonta a los años del franquismo, y constituyen uno de los rasgos definitorios de nuestro urbanismo rural.

9.1. La resurrección de un viejo proyecto desarrollista: Villanueva de Gómez, Ávila

Villanueva de Gómez es un municipio abulense de la Comarca de La Moraña, que pesar de contar sólo con 116 habitantes en 2021, en los últimos años ha adquirido una gran notoriedad, al constituir –junto con Las Navas del Marqués y Santa María del Cubillo– el trío de municipios con mayores escándalos urbanísticos de la provincia. La singularidad del caso de Villanueva de Gómez con respecto a los otros dos mencionados es que –aunque su reactivación también coincidiera con el calor del boom inmobiliario de los primeros años 2000– la concepción del proyecto es bastante más antigua, remontándose a los estertores del desarrollismo de los años 70.

En efecto, por aquel entonces se comenzaron a redactar unas Normas Subsidiarias que finalmente se aprobaron en 1980. Constituyen un claro ejemplo de propuesta tardodesarrollista que planteaba como salida a la crisis del mundo rural las dos alternativas clásicas de aquellos tiempos: el desarrollo de nueva agricultura a través de la concentración parcelaria y la transformación de la zona en regadío, o el desarrollo turístico para segunda residencia, eligiendo finalmente esta última opción:

“El deseo manifiesto y legítimo de pervivencia como entidad social de Villanueva de Gómez y de mejora en las condiciones de vida junto a la carencia de los medios necesarios para otro tipo de soluciones que serían siempre a medio o largo plazo, impone como necesaria la calificación de suelo como urbanizable destinado a segunda residencia”. (Memoria Justificativa, p. 8).

El dimensionado del Suelo Urbanizable de las NNSS de Villanueva de Gómez constituye un ejemplo paradigmático de desfachatez y arbitrariedad, al margen de toda previsión racional:

“No siendo cuantificable con exactitud [...] la demanda existente de segunda residencia para la delimitación del urbanizable [...] se ha seguido el criterio de calificar aquellos terrenos que poseen o que son susceptibles de poseer un menor valor agrícola o forestal” (Memoria Justificativa, p.18).

Y lo sorprendente es que los terrenos elegidos no fueran las extensas tierras de secano del municipio, sino los pinares de alto paisajístico y ecológico donde anidaban especies como el águila imperial.

Finalmente, el Suelo Urbanizable propuesto incluía 7 sectores: un Sector A1, de 3,6 Ha y con capacidad para 87 viviendas, que se planteaba como una pequeña extensión colindante con el casco existente, donde el Suelo Urbano clasificado ocupaba 11,4 Ha; y otros 6 sectores (sectores B2 a B7), en la denominada “zona B” de los pinares, con una superficie total de 412,4 Ha y capacidad para 3959 viviendas. Además, el resto de zona de los pinares se clasificaba como Suelo Protegido, pero con la peculiaridad de permitir también su desarrollo mediante sendos Planes Especiales (PE 1 y PE 2): “su finalidad será conservar los valores naturales existentes, realzar las bellezas naturales y paisaje de la zona, facilitar los contactos del hombre con la naturaleza y, en consecuencia, fomentar los atractivos turísticos del entorno”, permitiéndose por ejemplo (en la zona B correspondiente al PE-1) “Albergues, refugios, unidades de vacaciones, restaurantes y similares” [...] “centros de estudio de la naturaleza, seminarios artesanales, exposiciones, etc.”, “instalaciones para “día de campo”: áreas de pic-nic, zonas de pradera, superficies o cursos de agua, circuitos panorámicos para automóvil, etc.”.

³³ Sin duda, lo que más llama la atención de esta DIA es que entre las medidas compensatorias se propusiera realizar una repoblación de más de 50 Ha en la zona protegida C,

Más allá de toda previsión racional, se dejaba a la mano libre del mercado el ajuste final de la propuesta:

“La imposibilidad de una cuantificación exacta de la demanda que previsiblemente ha de absorber el término de Villanueva de Gómez, por carecerse de planeamiento de nivel superior y por ser el estudio de este punto inabordable a nivel de Normas Subsidiarias por su complejidad y costo, impiden saber a priori si la superficie de 412,40 Ha de suelo correspondiente al primer nivel de adecuación, son suficientes, excesivos o escasos. En caso de ser excesivas será el propio mercado el que regule su extensión real, así como la cláusula de revisión de las normas a partir de ciertos umbrales de desarrollo; pero parece lógico en principio calificar el total de esos terrenos toda vez que su grado de adecuación es idéntico”. (Memoria Justificativa, p11-p12).

Como otros municipios con planes sobredimensionados propios del desarrollismo, las propuestas previstas por las NNSS de Villanueva de Gómez de 1980 (FIG. 33) permanecieron latentes en incubación durante años, hasta que —al calor del boom inmobiliario— una empresa salmantina compró unas 800 hectáreas de pinares, antes propiedad de Unión Resinera, e inició los trámites para materializar las propuestas de las NNSS, mediante una macroubanización con 3 campos de golf e hípica, que se comenzó a publicar con el nombre de “La Favera”.

Así, el 27 de septiembre de 2001 se publicó la aprobación definitiva de la Modificación Puntual nº 4 de las NNSS que cambiaba el Sistema General viario previsto para los sectores urbanizables (S2 a S7) y algunos de los parámetros urbanísticos establecidos para estos sectores en las NNSS de 1980, entre otros el número de viviendas previstas, que se multiplicaba por 3 hasta casi alcanzar las 12 000 unidades (FIG. 33).

Amparado en el paraguas de la Modificación aprobada, en 2002 se hizo pública la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), de Evaluación Simplificada, sobre el proyecto del Plan Parcial del Sector S3³³, la primera de las 6 piezas sobre las que se proponía actuar. Superado el trámite de la DIA, el Plan Parcial (PP) Sector 3 fue aprobado definitivamente el 25 de julio de 2003. Y en 2006 comenzó la construcción de los viales de la urbanización y de la red de saneamiento

pretendiendo compensar a modo de transvase la tala del pinar necesaria para poder acometer este Sector 3.

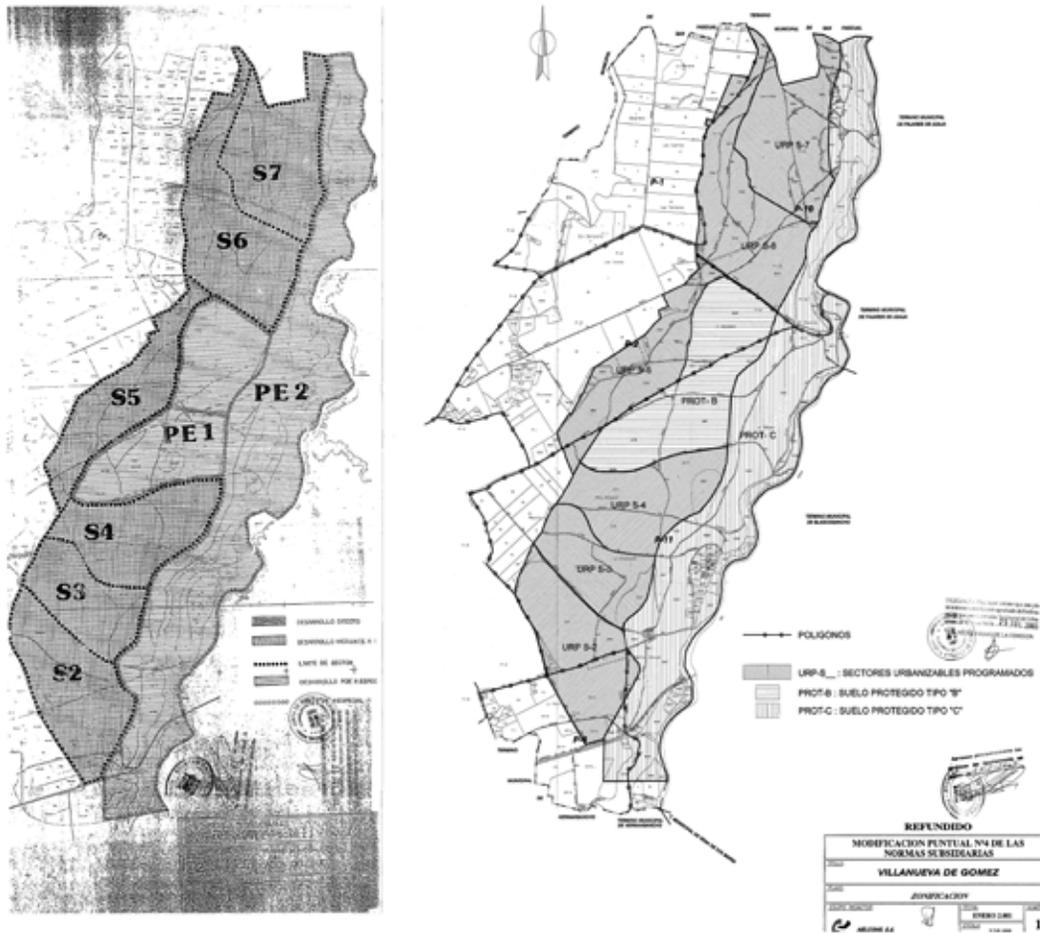


FIG. 33 / Izquierda: Clasificación de Suelo de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNS) de Villanueva de Gómez (Ávila) de 1980. Derecha: Modificación Puntual de las NNS aprobada en 2001

Fuente: Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León. Catastro Virtual

(incluidas dos enormes balsas para la acumulación del agua depurada que luego se utilizaría para regar los campos del golf), para lo cual se talaron más de 6000 pinos y se construyeron 25 km. de viales, con sus correspondientes rotondas, atravesando los pinares.

En paralelo a este rápido proceso de hechos consumados, se produjo otro –mucho más lento– de oposición a los nuevos desarrollos urbanísticos, que terminó con la denuncia ante los Tribunales de la Modificación Puntual de las NNS. En 2010, el Juzgado de lo

Contencioso-Administrativo número 1 de Ávila dictaba Sentencia, declarando la nulidad del procedimiento³⁴ de la Modificación Puntual, y la “de todos los actos que se hayan ejecutado en aplicación de la resolución que en esta sentencia se declara su nulidad, ordenando el desmantelamiento de las instalaciones y obras realizadas, devolviendo a la zona al estado preexistente al inicio de los trabajos que se hayan realizado”. Aunque la Sentencia fue recurrida en casación ante el TSJ de Castilla y León, éste ratificó³⁵ la nulidad de los actos realizados, por

³⁴ El fundamento formal para ello fue que la Modificación Puntual y el posterior desarrollo de las obras del viario se habían amparado en una simple licencia, sin que mediara ningún Plan Especial de Infraestructuras o similar.

³⁵ Sentencia de 15 de abril de 2012 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León 3050/2011 - ECLI: ES:TSJCL:2011:3050.



FIG. 34 / Vista de las obras de urbanización ejecutadas en el Sector 3. Villanueva de Gómez (Ávila)

Fuente: Carlos de Miguel

<https://avilared.com/art/8620/los-responsables-de-la-urbanizacion-de-villanueva-de-gomez-iran-a-juicio>

la vulneración del procedimiento legalmente establecido.

El último paso en la costosa recuperación de esta deriva de irracionalidad desarrollista iniciada en 1980 ha sido la desclasificación en el año 2016, en aplicación de la Disposición Transitoria Tercera de la Ley castellanoleonesa 7/2014, de los sectores S1 (o zona A), y S2, S4, S5, S6 y S7 en la zona "B", con una superficie total de 268 Ha y una capacidad de 11 040 viviendas. (FIG. 35).

En este sentido, hay que destacar el carácter pionero de la Ley castellano-leonesa 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo, al proponer medidas no sólo ya para evitar nuevos desmanes urbanísticos, sino para reconducir los ya cometidos. En efecto, esta ley se atrevió a proponer

por primera vez en España el mecanismo "de la goma de borrar" para hacer frente a los excesos del urbanismo del "pinta y colorea" de los años precedentes: de la alegría en la clasificación expansiva de suelo se pasaba a la desclasificación masiva, mediante un calendario reglado de aplicación en todo el territorio regional³⁶. Mediante su Disposición Transitoria Tercera se introdujo la obligación de aprobar definitivamente la ordenación detallada de los terrenos clasificados como Suelo Urbanizable antes de que transcurrieran determinados plazos, contados a partir de la fecha de su entrada en vigor (19 de octubre de 2014), incumplidos los cuales los terrenos afectados quedarían clasificados de forma automática y a todos los efectos como Suelo Rústico Común.

En la primera ronda del año 2016, y en aplicación del apartado a) de la Disposición Transitoria Tercera, quedaron desclasificados automáticamente

³⁶ Como relata A. MARINERO (2018), a pesar de lo que podía pensarse a priori, la desclasificación apenas encontró más oposición que la de algunos propietarios de suelo y, por el contrario, "en la esfera pública y a nivel regional, las reacciones fueron unánimemente favorables. Hay que considerar que, en 2016, aunque técnicamente España ya no estaba en

situación de crisis económica, aún estaba muy extendida la sensación de que el "estallido de la burbuja inmobiliaria" había tenido mucho que ver en la intensidad del declive socio-económico sufrido, de modo que cualquier iniciativa que se orientara a combatir sus causas, aunque fuera a posteriori, tenía muchas posibilidades de ser bien recibida".

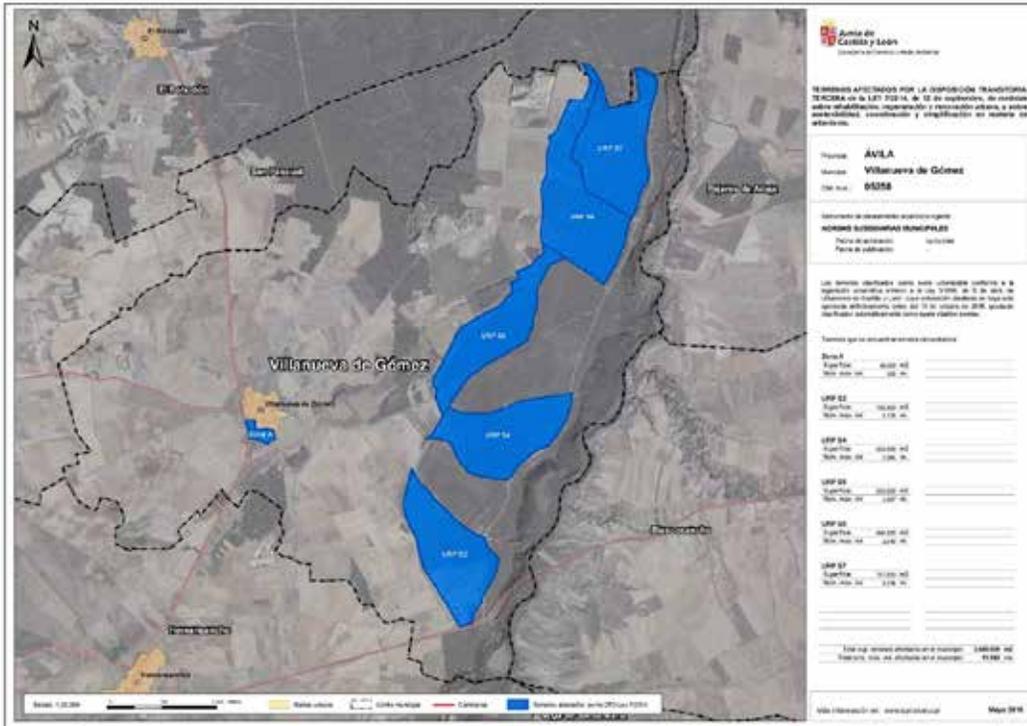


FIG. 35 / Ficha de los terrenos afectados por la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 7/2014 en Villanueva de Gómez (Ávila)

Fuente: www.jcyl.es/siucyl

como Suelo Urbanizable –pasando a ser Suelo Rústico Común– los terrenos clasificados como Suelo Urbanizable conforme a la legislación urbanística anterior a la Ley 5/1999 de Urbanismo de Castilla y León, cuya ordenación detallada no hubiese sido aprobada definitivamente con anterioridad. En toda la Comunidad Autónoma esta ronda supuso la desclasificación de 521 sectores en 153 municipios, afectando a una superficie total de suelo desclasificado de 11 389 Ha.

Dos años después, tuvo lugar la segunda ronda de desclasificación, en aplicación del apartado b) de la Disposición Transitoria Tercera. En virtud de ella, el 19 de octubre de 2018, quedaron desclasificados, pasando a ser Suelo Rústico Común, los terrenos que estuvieran clasificados como Suelo Urbanizable No Delimitado en el marco de la Ley 5/1999 y no tuvieran aprobada en esa fecha la ordenación detallada, lo que implicaba la delimitación o sectorización previa y la aprobación del correspondiente Plan Parcial.

Esta ronda afectó a 270 paquetes de suelo en 95 municipios de toda la Comunidad, con una superficie total desclasificada de 28 131 Ha.

En octubre de 2024 tendrá lugar la tercera ronda, en la que se desclasificarán los terrenos clasificados como Suelo Urbanizable Delimitado en el marco de la Ley 5/1999.³⁷

Como reconocía el que fuera Director General de Urbanismo entre 2007 y 2019, A. Marinero (2018), la experiencia en esta Comunidad Autónoma

“Lleva fácilmente a la conclusión de que el proceso de clasificación de Suelo Urbanizable No Delimitado fue, en lo esencial, un error; no solo visto con una perspectiva ambientalista o aplicando criterios desarrollo sostenible, sino incluso con una visión propia de la promoción inmobiliaria: porque no se desarrolló nada o casi nada. Es más, si se piensa en que la intención del legislador de 1998 era actuar sobre los precios del

³⁷ En principio, la fecha era 2022, pero se amplió el plazo mediante el Decreto-Ley 2/2022, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la

gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica (Boletín Oficial de Castilla y León, BOCYL 24/06/2022).

suelo y la vivienda mediante el simple juego de la ley de la oferta y la demanda, el fracaso fue también total. En suma, puede decirse que el Suelo Urbanizable No Delimitado fue un error en su mismo concepto. Y la desclasificación de 2018 simplemente corrigió, una docena de años más tarde, un proceso esencialmente erróneo”

Pero en urbanismo, los errores tienen serias consecuencias. Es el caso del Sector 3 de Villanueva de Gómez, que no fue afectado por la desclasificación, por estar aprobado su planeamiento de desarrollo y tener ejecutada su urbanización, aunque sí por la declaración de nulidad de la Sentencia judicial. A pesar de que ésta ordena el desmantelamiento de lo ejecutado y la devolución de la zona al estado inicial, el destrozo ambiental no es fácilmente reversible (FIG. 34).

9.2. La desmesura neodesarrollista sostenida en el tiempo y los límites de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad del planeamiento: Aledo, Murcia

La localidad murciana de Aledo merece un lugar propio en la historia del urbanismo español dentro del largo listado de ejemplos de desmesura que asoló este país durante la década del boom inmobiliario (1997-2007).

Se trata de un municipio situado entre las sierras de Tercia y de Espuña, en la cuenca hidrográfica y comarca del Bajo Guadalentín. Tiene un carácter fundamentalmente agrícola y ha mantenido su población bastante estable en el último siglo, oscilando en torno a los 1000 habitantes, sin variaciones significativas.

A finales de los años 90 contaba con unas Normas Subsidiarias de Planeamiento (NNSS) aprobadas en 1991, sustituyendo a un PDSU anterior (FIG. 36). Su dimensionado de suelo para usos urbanos era bastante comedido, ya que clasificaban la mayor parte del territorio del término como No Urbanizable, diferenciando entre SNU de secano (en blanco en el plano adjunto de la FIG. 37) y SNU de regadío existente (amarillo) y SNU de regadío futuro (azul). Como consecuencia de la singularidad de la topografía del núcleo, la delimitación del Suelo Urbano en el casco (en el plano, con color rojizo) se ceñía prácticamente al perímetro existente y a una

urbanización desarrollada en los años 70 y 80, mientras que el suelo propuesto como Apto para Urbanizar (SAU, en el plano de color anaranjado) sólo ocupaba 6,76 Ha –aproximadamente la mitad del Suelo Urbano del casco existente–.

A principios de los años 2000, ya en plena cressa de la ola del boom inmobiliario, se comenzó a redactar un nuevo Plan General Municipal de Ordenación Urbana (PGMOU) que se aprobó definitivamente en 2004 (FIG. 36). Como era frecuente en aquellos tiempos, el plan era claramente neodesarrollista, apostando por el sector inmobiliario como motor del crecimiento local. Así, siguiendo la Ley de Suelo de 1998, que había trasladado el carácter residual al Suelo Urbanizable, tras clasificar como Suelo No Urbanizable Especialmente Protegido las zonas Lugar de Importancia Comunitaria (LIC), Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) y de las Sierras que ya estaban protegidas por los correspondientes instrumentos de carácter supramunicipal (unas 2597 Ha), y delimitar como Suelo Urbano otras 200 Ha, se dejaba como Suelo Urbanizable el resto de la superficie del término municipal: nada menos que unas 2155 Ha (que suponían el 47,55% del total), divididas en Suelo Urbanizable Sectorizado y No Sectorizado³⁸. Esta enorme superficie de suelo propuesta para usos urbanos suponía que el Suelo Urbanizable multiplicase por 10 el Suelo Urbano clasificado y que la población (que, en aquel momento, era de unos 1050 habitantes) pudiera pasar a unos 240 000 habitantes; es decir, se proponía multiplicarla casi por 240.

Con ello se pretendía –y siguiendo la estela de otros muchos municipios de la región, como el de Torrepacheco– impulsar un nuevo modelo de desarrollo económico local basado en el turismo y la segunda residencia:

“Albergar complejos turísticos residenciales de alta calidad, vinculados a las actividades de turismo, deporte, ocio y cultura [...]. El Ayuntamiento de Aledo, pretende un tipo de urbanización de alta calidad ambiental y paisajística, que aproveche los recursos naturales y el estupendo clima de la Región de Murcia, y que acompañe una serie de instalaciones tipo campos de golf [...], centros termales [...] y hoteles”.

Sin embargo, esta desmesura en la clasificación de suelo del PGMOU fue recurrida ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia³⁹, cuya Sección

³⁸ Dado que el PGMO no está accesible en URBMurcia (<http://portaleslr.carm.es/web/urbmurcia/en>), se han realizado estimaciones a partir de los datos disponibles.

³⁹ Curiosamente en este caso el recurso no vino de ninguna

asociación ecologista o de defensa del territorio -como fue habitual en otros lugares-, sino una sociedad propietaria de terrenos que habían quedado fuera del suelo bendecido con la clase de Urbanizable, y que -en un claro ejercicio de

Ayuntamiento, que en 2010⁴¹ interpusieron un Recurso de Casación contra la Sentencia, argumentando que ésta había vulnerado “la discrecionalidad administrativa en el ejercicio de la potestad de planeamiento”, que parecían entender se situaba por encima de cualquier otra consideración racional.

El fallo de Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo del 11 de octubre de 2013 desestimó el recurso y ratificó la nulidad del PGMO de 2005, insistiendo en los límites de la discrecionalidad en el ejercicio de la potestad del planeamiento, que a todas luces había rebasado el PGMO de Aledo:

“[...] [L]a discrecionalidad de que evidentemente dispone la Administración en el ejercicio de la potestad de planeamiento se encuentra también sujeta a ciertos límites, porque si no se confundiría aquélla con la burda arbitrariedad.

Uno de tales límites, y por muy ampliamente que pueda ser considerada la discrecionalidad administrativa, está en la necesidad de atenerse a la realidad física preexistente sobre la que la discrecionalidad ha de proyectarse y la necesidad igualmente de atender dicha realidad con reglas racionales, lógicas y coherentes”. (STS de 11 de octubre de 2013, p. 10).

“[...] [L]o que se concluye, más limitadamente, sobre la base de las actuaciones practicadas, es la improcedencia de las determinaciones adoptadas, a falta de suficiente justificación, por irracionales o incoherentes a respecto de una realidad de la que no cabe prescindir y a los objetivos mismos expresados en por el planificador”. (STS de 11 de octubre de 2013, p. 16).

En el intermedio entre ambas Sentencias, no contento con el resultado judicial e “inasequible” al desaliento, el Ayuntamiento de Aledo volvió rápidamente a la carga con una nueva propuesta de PGMO, aprobado inicialmente por Acuerdo del 15 de mayo de 2011. Con posterioridad a la Sentencia del TS, se ha producido la Aprobación Provisional de la Revisión del PGMO de Aledo, por el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 28 de abril de 2014.

En el documento de 2011, último con cifras al que se ha podido tener acceso, se clasifican como Suelo Urbano 34,6 Ha; 506,7 Ha, como Urbanizable Sectorizado; 573,5 Ha, como Urbanizable No Sectorizado; 3684,8 Ha como No Urbanizable Especialmente Protegido; y 151,9 Ha como Sistemas Generales. Es decir, aunque la nueva propuesta de 2011 reduce prácticamente a la mitad el Suelo Urbanizable de 2005, todavía implica clasificar más de 1000 Ha. Suponiendo equivalencias entre suelo y población similares a las del PGMO de 2005, la nueva propuesta estaría planteando pasar de 1000 habitantes a más de 125 000: todo un ejercicio de desmesura neodesarrollista sostenido en el tiempo e impermeable a las demoledoras Sentencias del TSJ de Murcia y del TS, ejemplificando el dicho castellano de “sostenella y no enmendalla”.

10. La orfandad y el desvalimiento del Suelo Rústico o No Urbanizable

10.1. El problema de las macrogranjas ganaderas: dos ejemplos en Huesca

Uno de los usos en Suelo No Urbanizable que más polémica ha levantado en los últimos años es de las macrogranjas, especialmente las de ganado porcino, ligado al espectacular crecimiento que ha tenido este sector en España, hasta convertirse en uno de los más dinámicos y potentes de nuestra rama agropecuaria⁴². A pesar de ello, su impacto local no suele ser percibido de forma positiva localmente y son numerosos los municipios donde ha habido protestas contra la implantación de nuevas instalaciones o la ampliación de las ya existentes⁴³: Dehesas de Guadix, Huesca, Cuevas del Campo o Baza (Granada); Huércal-Overa (Almería); Gamonal, Retamoso de la Jara, Los Cerralbos, Malpica de Tajo, Guadamur (Toledo); Priego, Torrejuncillo del Rey, Villanueva de la Jara (Cuenca); Pozuelo, Montealegre (Albacete); Faramontanos, Carbajales de Alba (Zamora); Ríofrío de Llano, Cincovillas, Brihuega, Luzón o Quereñencia (Guadalajara), etc.

⁴¹ RC nº 5161/2010.

⁴² España se ha convertido en el tercer productor mundial, contando con un censo es de 30 millones de cerdos y 2,5 millones de madres reproductoras, lo que permite -en dos ciclos de engorde al año- que en nuestros se sacrifiquen anualmente 50 millones de cerdos. La industria del porcino genera 300 000 empleos directos y es el sector ganadero más importante, con un 14% de la producción final agraria,

el 36,4% de la producción final ganadera y el 14% del PIB industrial ganadero. Datos de: “La ‘burbuja del cerdo’: la rebelión de los pueblos vacíos contra las macrogranjas”. En Diario La Información, 3 de febrero de 2019: <https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/la-burbuja-del-cerdo-la-rebelion-de-los-pueblos-contra-las-macros-granjas/6491497/>

⁴³ Ibidem.

El caso de Alcubierre en Huesca ilustra bien el desvalimiento de un pequeño municipio ante las demandas de instalación de este tipo de usos en Suelo No Urbanizable. Se trata de un pueblo de 362 habitantes con nada menos que 98698 cabezas de porcino, repartidas en 58 instalaciones.

En realidad, aunque un municipio no tenga determinaciones urbanísticas para el Suelo No Urbanizable –por contar sólo con un PDSU, como es el caso de Alcubierre, o por carecer en absoluto de planeamiento– esto no significa que no exista una regulación de los usos y actividades que pueden implantarse sobre éste. Como es sabido, siempre resultan de aplicación supletoria la normativa sectorial estatal de referencia⁴⁴ y la autonómica, siendo esta en Aragón el Decreto 200/1997, de 9 de diciembre, por el que se aprueban las Directrices Sectoriales sobre Actividades e Instalaciones Ganaderas, y el posterior Decreto 94/2009, de 26 de mayo, por el que se aprueba la revisión de las Directrices.

El problema es que las Directrices, a pesar de su loable pretensión de compatibilizar el desarrollo del subsector ganadero y la preservación de los recursos naturales, son finalmente bastante laxas en la práctica y –quitando los casos en que exista objetivamente “sobrecarga ganadera”⁴⁵ en el municipio– consideran (art. 19) como “suelo apto para el desarrollo de la actividad ganadera, el suelo clasificado como No Urbanizable que los instrumentos de ordenación correspondientes establezcan para el desarrollo de la actividad agraria, en general, o ganadera, en particular”. En estos suelos considerados como aptos (que, además del Suelo No Urbanizable Genérico, pueden incluir en ciertos supuestos el Suelo No Urbanizable Especial), los Ayuntamientos se ven obligados a conceder las licencias de las granjas que se soliciten, siempre y cuando cumplan ciertos requisitos establecidos en las Directrices, que básicamente consisten en respetar una distancia mínima a los núcleos urbanos.

Conscientes de la problemática que se estaba produciendo a nivel municipal, las Directrices aragonesas fueron modificadas con bastante acierto en 2009, introduciendo la posibilidad de que el planeamiento urbanístico o territorial

imponga restricciones más fuertes a la implantación de instalaciones ganaderas. Así, según el apartado 5 del art. 21

“Las ordenanzas y normas urbanísticas municipales podrán establecer las distancias mínimas contempladas en la presente norma u otras más restrictivas, ampliando las distancias mínimas exigidas, pero nunca reduciéndolas, salvo las excepciones previstas en los apartados siguientes”. Y según el apartado 6, “los instrumentos de planeamiento urbanístico o territorial podrán delimitar, motivadamente, áreas exentas de instalaciones ganaderas de determinadas especies”.

Afortunadamente, esto abre un margen de maniobra mucho mayor a los Ayuntamientos para decidir si permiten o no este tipo de instalaciones y en qué condiciones concretas. Pero sólo a los que tienen planeamiento. Es el caso, por ejemplo, de Sabiñánigo (9245 habitantes), que ya en el año 2018 aprobó en pleno una moratoria en el otorgamiento de licencias para la instalación de nuevas granjas de ganado porcino en su término municipal, y que en 2019 tramitó una Modificación Puntual de su PGOU (aprobada finalmente por el Consejo Provincial de Urbanismo de Huesca en 2020) mediante la cual se limita, en todo el término municipal, la implantación de nuevas explotaciones de animales destinadas al ganado porcino.

10.2. El despliegue de las nuevas infraestructuras energéticas renovables: parques eólicos y solares. El caso del parque fotovoltaico de Alconchel, Badajoz

Otros usos tradicionalmente polémicos –baste recordar los pantanos o las nucleares en el pasado– son las instalaciones de producción de energía.

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2020-2030 ha propuesto un cambio de modelo energético en España que apuesta de forma decidida por las renovables. Así, se plantea pasar de una potencia instalada en 2015 de 22925 MW⁴⁶ en energía eólica a 50333 MW en 2030; y, en solar fotovoltaica, de 4854 a 39181

⁴⁴ En la actualidad Real Decreto 306/2020, de 11 de febrero, por el que se establecen normas básicas de ordenación de las granjas porcinas intensivas, y se modifica la normativa básica de ordenación de las explotaciones de ganado porcino extensivo.

⁴⁵ Definida (art. 9) cuando “la actividad ganadera, de carácter extensivo o intensivo, resulta superior a la admisible en relación con la superficie agrícola útil disponible para la

aplicación de estiércoles y purines”, en función de un cierto valor del índice de carga de nitrógeno.

⁴⁶ El dato más reciente es de 2021: 21 500 aerogeneradores con un total de 28 139 MW de potencia, en 1298 parques en 850 municipios. (Asociación Empresarial de Energía Eólica: <https://aeolica.org/>).

En cuanto a la fotovoltaica, en 2021 la potencia es de 17 578 MW.

MW, con lo que el peso respectivo de ambas en la potencia eléctrica instalada total pasaría de cubrir el 25,9% al 55% en el escenario objetivo.

Esta apuesta implica que en los próximos años va a ser necesario un importante despliegue de parques eólicos y fotovoltaicos, a un ritmo medio de unos 2230 nuevos MW/año y de 3011 MW/año, respectivamente. Desde el punto de vista territorial, el principal problema que se plantea es el impacto paisajístico de estas infraestructuras energéticas y sus instalaciones auxiliares (líneas de evacuación, subestaciones, etc.).

Dada la concepción habitual de estos proyectos como macroparques de grandes dimensiones y la proliferación de iniciativas por toda la geografía española —con especial concentración en las zonas más despobladas—, han surgido diversas plataformas locales (Sierra de Montánchez en Cáceres, Sierra de Matarraña en Teruel, etc.) e, incluso una coordinadora nacional ALIENTE —Alianza, Energía y Territorio—, manifestando su oposición a estas propuestas en base a su fuerte impacto paisajístico y a los pocos beneficios económicos directos y la escasa creación de empleo local que conllevan⁴⁷.

Siendo el despliegue de este nuevo modelo energético una prioridad nacional, se echa de menos una reflexión sosegada sobre su materialización final e implantación concreta en el territorio—tanto a escala estatal como regional y comarcal—: tamaños máximos y mínimos de las instalaciones, zonas óptimas y prohibidas para implantarse, etc. Esta ausencia de planificación a gran escala⁴⁸, desplaza el problema a la regulación autonómica de este tipo de usos en Suelo No Urbanizable y a la autorización final de los municipios mediante la correspondiente licencia. Nuevamente, la existencia de planeamiento urbanístico puede ser un factor fundamental para la regulación de este tipo de usos.

Al menos, es evidente que —como en el caso de las granjas porcinas— la ausencia de planeamiento urbanístico municipal propio resulta un factor de debilidad, pero —como veremos a continuación— no siempre contar con un instrumento de planeamiento urbanístico es una garantía que pueda impedir este tipo de implantaciones, al estar en juego importantes volúmenes de capital, intereses y contactos que pueden incluso “pasar por encima” del planeamiento.

Alconchel es un pueblo de 1654 habitantes (2021) situado al suroeste de la provincia de Badajoz, en la comarca de los Llanos de Olivenza, una tierra marcada por su carácter fronterizo con Portugal objeto de luchas intermitentes entre ambos reinos, lo que explica la presencia del imponente Castillo de Miraflores en un cerro que domina toda la llanura de la dehesa.

Cuenta con unas Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) aprobadas en 1994 que, aunque elemental, incluyen un tratamiento con cierto detalle del Suelo No Urbanizable, consistente en la delimitación gráfica (incorporando incluso un plano) de una serie de “Áreas de Especial Protección” en Suelo No Urbanizable sobre las que se imponen unas ciertas determinaciones y restricciones de usos. Entre estas “Áreas de Especial Protección”, se recogen las de protección de la ribera del río Tálaga, de la dehesa, de la zona de huertas, o de la Sierra. Dentro de éstas también se destaca como hito más representativo del paisaje rural del término el pequeño cerro donde se asienta el Castillo de Miraflores, como telón de fondo del asentamiento de Alconchel, ya que, según se reconoce en la Memoria:

“Lo más significativo de Alconchel desde el punto de vista de sus valores patrimoniales y artísticos, lo constituye la singularidad de su ubicación, con el castillo fortaleza dominando el asentamiento urbano, así como el propio asentamiento, con un alto grado de conservación y dotado de un valor ambiental más que notable”.

A pesar de estas cautelas de las NNSS y del reconocimiento expreso del valor paisajístico del cerro, todo ello no fue suficiente para impedir que en el año 2008 se implantase, en el lado oriental del Castillo de Miraflores y junto a la carretera, el Parque Fotovoltaico “Sol de Alconchel”, con una potencia 10 MW.

Como puede verse en las Figs. 37 y 38, la planta fotovoltaica (que tiene una superficie de unas 25 Ha, equivalentes a más de la mitad del suelo urbano ocupado por el pueblo de Alconchel) se sitúa en las proximidades del núcleo urbano, justo a los pies del cerro del Castillo de Miraflores. Su impacto visual tiene varios aspectos especialmente negativos: en primer lugar, aparece como plano intermedio bajo el perfil lejano del cerro y el Castillo viendo por la carretera desde Olivenza; en segundo, interfiere todas las

⁴⁷ *El Diario*, 15 de octubre de 2021.

⁴⁸ Existen unos mapas denominados “Zonificación ambiental para energías renovables: Eólica y Fotovoltaica” elaborados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto

Demográfico (MITECO), publicados inicialmente en diciembre de 2020 y actualizados periódicamente, aunque son muy generales y sólo protegen las zonas de incuestionable o muy alto valor ambiental.



FIG. 37 / El castillo como hito sobre la llanura de la dehesa. Izquierda: El castillo desde la carretera EX107 en 1984. Derecha: El castillo y el pueblo de Alconchel (Badajoz)

Fuentes: Izquierda: De LBM1948, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=106078156>
Derecha: <https://www.hola.com/viajes/20201008176871/olivenza-alconchel-jerez-de-los-caballeros-ruta-templaria-badajoz/>



FIG. 38 / Vista de la planta fotovoltaica a los pies del Castillo de Alconchel (Badajoz)

Fuente: <https://sp.depositphotos.com/stock-photos/alconchel.html>

visuales que se tienen desde el Castillo hacia el este; y, finalmente, es punto de paso obligado

por la carretera EX107, a la entrada –o salida– del pueblo.

Este ejemplo evidencia los límites del planeamiento urbanístico y la gestión municipal en un pequeño municipio, frente a proyectos de esta envergadura.

10.3. La presión del uso residencial en el Suelo Rústico o No Urbanizable: la Axarquía malagueña

La Ley de Suelo de 1956 fijó un aprovechamiento urbanístico genérico para el Suelo Rústico de 1 m³/m², al amparo del cual se implantaron durante 20 años todo tipo de edificaciones, sobre todo residenciales y turísticas. Aunque, afortunadamente la Ley de 1975 lo suprimió, se continuó permitiendo la construcción de viviendas unifamiliares aisladas en esta clase de suelo, siempre y cuando se cumpliesen determinadas condiciones como la existencia de una parcela mínima (puesta en relación con la Unidad Mínima de Cultivo) o “la no formación de núcleo de población”, artificioso concepto que dio lugar – como hemos analizado en DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2018– a un complejo y alambicado sistema de reglas geométricas bastante cuestionable.

Pero lo más grave es que esta permisividad confirmó el arraigo en el imaginario español del supuesto derecho sacrosanto del propietario a edificar en los terrenos de su propiedad, con independencia de la clasificación del suelo y de lo que establezca el régimen urbanístico al respecto. De este modo, la idea que ha quedado arraigada es la del consentimiento del uso residencial en Suelo Rústico, no su sujeción a unas determinadas condiciones, de forma que el incumplimiento de éstas y/o la actuación al margen de los procedimientos reglados se entiende sólo como un pecado menor. Este factor cultural, conjugado con la ausencia de planeamiento en muchos pequeños municipios, así como con la falta de medidas preventivas, de control de la legalidad, de sanciones y otras medidas de disciplina urbanística para restablecer el orden quebrantado, explica la existencia por toda la geografía española de numerosas construcciones irregulares de vivienda unifamiliar aislada en Suelo Rústico o No Urbanizable, donde obviamente resulta mucho más barato edificar.

Este problema es especialmente acusado en Andalucía, donde la construcción clandestina de viviendas en Suelo Rústico o No Urbanizable es un fenómeno sociológico, económico y político (OLMEDO PÉREZ 2017, p.2) surgido y plenamente consolidado bastantes años antes de la aprobación de la primera ley urbanística propia andaluza en 2002 (la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía), tal y como constataron el Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz de 2000 y el Inventario de Parcelaciones Urbanísticas en SNU emprendido con anterioridad y terminado en 2003. En el año 2019 se cuantificaron un total de unas 500 000 edificaciones en Suelo No Urbanizable, de las cuales alrededor de 300 000 eran irregulares⁴⁹. Esta situación no es sólo una muestra del quebranto sostenido de la legalidad urbanística y de la incapacidad de las Administraciones autonómica y local para controlarla, sino que implica graves problemas tanto ambientales como de inseguridad jurídica. Desde el punto de vista ambiental, además del fuerte impacto paisajístico, hay que destacar los problemas de salubridad derivados de la inexistencia o la precariedad de los sistemas de abastecimiento de agua potable y de saneamiento y depuración de aguas residuales. Desde la perspectiva jurídica, además del origen ilegal, alegal o paralegal de muchas de estas edificaciones, se han generado situaciones graves de inseguridad jurídica, por la adquisición de terceros de viviendas ya construidas y por el limbo legal en que estas edificaciones se encuentran.

Una de las comarcas donde este proceso es especialmente intenso es la de la Axarquía malagueña, donde se estima que hay unas 15 000 viviendas irregulares, concentradas sobre todo en los pequeños núcleos de la parte noreste de la comarca, situados a los pies de la Sierra de Almijara y enlazados por una sinuosa carretera que discurre por la falda de ésta (uniendo Canillas de Aceituno, Sedella, Salares, Árchez, y Cómpeta, que tiene ya doble enlace con la autovía costera A7 a través de Sayalonga o de Torrox). El caserío de estos pueblos suele haber mantenido el carácter compacto propio de su génesis en la época musulmana, cuando fueron surgiendo como pequeños asentamientos agrícolas en la ladera de la Sierra, con una abigarrada morfología urbana orgánica, en la que

⁴⁹ Según el Decreto-ley 3/2019, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, se define como edificación irregular cualquier “edificación, aislada o

agrupada, realizada con infracción de la normativa urbanística, bien por no disponer de las preceptivas licencias urbanísticas o bien por contravenir sus condiciones”.



FIG. 39 / Detalle del plano parcelario catastral en la zona de viviendas diseminadas de La Lomilla en Cómpeeta (Málaga)

Fuente: Sede Electrónica de Catastro

calles y edificaciones se van adaptando a la topografía.

Sin embargo, aprovechando que la mayoría de los pueblos carecen de un instrumento de planeamiento urbanístico propio⁵⁰, en el resto del territorio municipal exterior a los núcleos se asiste a un intenso proceso de construcción dispersa de viviendas unifamiliares aisladas, con una importante ocupación de suelo y un gran impacto ambiental y paisajístico.

En la mayoría de los casos, las viviendas se implantan de forma irregular sobre antiguas parcelas de uso agrícola hoy abandonadas y que comienzan siendo secundarias o de temporada, hasta que finalmente se convierten en primeras residencias, siendo adquiridas muchas de ellas por jubilados europeos.

Las pautas de implantación obedecen sobre todo a dos factores: la accesibilidad a través de los caminos y pistas rurales existentes, y la búsqueda de un emplazamiento con buena posición y vistas hacia el paisaje circundante; resultando un modelo de ocupación más intenso en las líneas de cumbres, solanas y zonas más elevadas.

Este proceso de transformación residencial del espacio rural está íntimamente relacionado con la crisis de la agricultura tradicional (en este caso, el cultivo de la uva), de manera que los propietarios ven en la venta de las tierras para

edificar una alternativa a la baja rentabilidad de sus cultivos, realimentando el abandono de la tierra y la entrada de las parcelas agrícolas en el mercado inmobiliario. La mejora de las comunicaciones con Málaga capital y el aeropuerto son también factores catalizadores que han impulsado estas dinámicas transformadoras.

Como puede verse en la FIG. 39, las implantaciones adoptan formas de racimo o red radicular, concentrando la edificación principal y los espacios auxiliares en una franja estrecha de la parcela íntimamente ligada a los caminos de acceso, que suelen discurrir por las cumbres o medias laderas (PIÑERO & al., 2015, p. 228).

La reconducción de estos procesos irregulares ha sido un quebradero de cabeza para las administraciones andaluzas, que han ensayado diferentes aproximaciones normativas intentando conjugar la disciplina urbanística con el reconocimiento de la realidad (con figuras como el Asimilado a Fuera de Ordenación) como hemos analizado detalladamente en otro texto (DE SANTIAGO & GONZÁLEZ, 2020c). Tras el reciente cambio político en esta CC AA, ha habido un viraje radical de enfoque, materializado primero en el Decreto-ley 3/2019 de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía y después en la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA).

⁵⁰ A fecha de hoy (2022), según el Sistema de Información Urbana del MITMA, en la Axarquía siguen sin un mínimo

instrumento de planeamiento urbanístico Salares, Sedella, Cómpeeta, Canillas de Albaida, Árchez, Cútar y El Borge.

Está por ver si este nuevo enfoque funciona – como pretende– a modo de pragmática “ley de punto final” combinando la regularización efectiva de las irregularidades existentes con medidas preventivas y disciplinarias firmes para evitar que produzcan nuevas actuaciones ilegales de ahora en adelante, o, por el contrario, funciona como una “ley de amnistía” permitiendo una regularización masiva y provocando un efecto llamada.

10.4. Los problemas de la arquitectura tradicional vinculada a antiguas actividades productivas agropecuarias en Suelo No Urbanizable

En gran parte de España el desarrollo histórico del territorio se produjo mediante una constelación de pequeños asentamientos rurales dispersos, perfectamente integrados en el paisaje, gravitando en torno a algunos núcleos de mayor tamaño. Por ejemplo, en Cataluña, la Comunidad Valenciana y Aragón existe un rico patrimonio edificado en forma de “masías” o pequeñas aldeas, que conjugaban edificaciones y espacios para la vivienda y las actividades productivas (corrales, graneros, eras, pozos, etc.) y que –a pesar de su indudable valor patrimonial– vienen languideciendo desde hace años, en paralelo a la crisis estructural de las actividades agropecuarias que las justificaban.

Su revalorización y puesta en uso resultan hoy especialmente complicadas por su íntima imbricación con el territorio, ya que se trataba de asentamientos autosuficientes basados en economías de subsistencia que actualmente resulta difícil resignificar. En los casos en que no existe planeamiento urbanístico municipal o este carece de instrumentos para tratar el SNU (caso de los PSDU), es evidente el peligro de destrucción

y sustitución que acecha a estas arquitecturas; pero incluso cuando existe planeamiento, son excepcionales los ejemplos en que este tipo de patrimonio recibe la atención adecuada⁵¹.

11. La ausencia de consideración hacia las infraestructuras azul y verde como elementos articuladores del territorio y del *interface* urbano-urbanizable

En relación con el tratamiento del Suelo No Urbanizable, hay que destacar la falta generalizada de atención a las infraestructuras verde (bosques, masas arboladas, bosques galería, huertas, etc.) y azul (cursos de agua, arroyos, etc.) como elementos vertebradores del territorio y también como conectores y articuladores de los bordes urbanos de los núcleos.

El caso de El Pedroso de la Armuña, en Salamanca, (FIG. 40), que cuenta con un PSDU aprobado definitivamente en 2002, ilustra el desafortunado tratamiento del borde del arroyo de la Recorva, que atraviesa el núcleo de norte a sur y constituye un elemento singular, no sólo por su carácter natural (desdibujado en el tramo del pueblo, donde se ha canalizado mediante un duro caz de hormigón) sino también por la vegetación que crece en sus orillas, que –a pesar de su modestia– es el único elemento verde en un paisaje tan árido como el de las llanuras de la Armuña.

La singularidad de este elemento pudo haber sido una excelente oportunidad para articular en torno suyo una zona verde pública o localizar en sus márgenes las instalaciones deportivas municipales o la piscina, pero desafortunadamente todo el debate sobre el arroyo de la Recorva en el momento de redactarse el PSDU se centró en la justificación del cumplimiento de la normativa

⁵¹ En este sentido, cabe destacar algunas iniciativas recientes en la Comunidad Valenciana, como el Decreto Ley 4/2022 por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (DL 1/2021) introduciendo un artículo 231 bis dedicado a la “Rehabilitación y recuperación de núcleos rurales tradicionales o de arquitectura vernácula”. Según éste, cualquier instrumento de ordenación o de planificación territorial o urbanística podrá identificar y regular “aquellos núcleos rurales tradicionales en Suelo No Urbanizable o edificaciones aisladas de arquitectura vernácula construidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975 [...] y susceptibles de recuperación atendiendo a razones arquitectónicas, históricas, ambientales, paisajísticas o sociales”. Esto será factible mediante “la delimitación de sus ámbitos [que] incluirá el perímetro, el parcelario y todos los elementos

estructurantes que lo contextualicen, así como los elementos de urbanización originales que pudieran existir, exigiendo su mantenimiento siempre que sea posible”. Con el fin de alcanzar la recuperación de este patrimonio, se permite, además, “exceptuar el cumplimiento de los parámetros urbanísticos y de los requisitos para evitar la formación de núcleos de población, exigidos con carácter general [...]”, así como la división horizontal de estas construcciones. También se simplifican los trámites, “mediante licencia municipal cumpliendo las condiciones que se detallan en los instrumentos correspondientes, especialmente en lo referente a técnicas constructivas, autenticidad de materiales, y obras o servicios imprescindibles para lograr las condiciones ambientales y de habitabilidad necesarias para su utilización priorizando, en todo caso, su autosuficiencia”.



FIG. 40 / El arroyo de la Recorva a su paso por El Pedroso (Salamanca), en el planeamiento y en la realidad

Fuente: Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) de El Pedroso de 2002 y Cartografía catastral sobre ortofoto 2017. Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León. Catastro Virtual

sectorial. En efecto, en el proceso de su aprobación por parte de la Comisión Territorial de Urbanismo hubo un informe previo negativo sobre el PDSU (por no aportarse el informe de cuenca, ni justificarse la zona inundable, ni haberse sometido a información pública) y un debate sobre el cumplimiento de aspectos formales de la normativa sectorial, pero no hubo atisbo alguno de reflexión sobre el posible papel del arroyo como infraestructura verde o sobre el conflicto entre los caracteres reglados de la clasificación del Suelo Urbano y el No Urbanizable.

Algo de mejor fortuna ha corrido el riachuelo que discurre junto al casco de la Velilla de Valdoré (20 hab), en el municipio leonés de Crémenes (544 hab), dentro del Parque Regional de Picos de Europa. Este pequeño núcleo se ubica en un vallejo muy encajonado, ocupando la sección completa de éste, y precisamente en el punto donde confluyen dos pequeños arroyos que dan lugar a un riachuelo que discurre por el valle hasta afluir en el Esla un par de kilómetros más

abajo (Fig. 41). Es interesante cómo las Normas Subsidiarias de Ámbito Municipal, aprobadas en 2000, reconocen todo el cauce del río a su paso por el pueblo, calificándolo con una ordenanza propia denominada de “Espacio Libre de Ribera (ELR)”⁵². También está bien planteado un pequeño espacio libre vinculado al lugar donde la carretera cruza el riachuelo con un puente, quedando a un lado la Iglesia y a otro el antiguo Teleclub, definiendo sendos espacios abiertos que funcionan como los principales lugares comunitarios de reunión⁵³.

Por el contrario, resulta mucho menos apropiado cómo, dada la falta de espacio para cualquier tipo de crecimiento, las NNSS han clasificado como Suelo Urbano directo con la calificación de Edificación Aislada (EA, en el plano) las parcelas de la pequeña vega existente a la salida y a la entrada del pueblo. Considerando la nula necesidad de crecimiento en un núcleo con dinámicas regresivas y numerosas edificaciones abandonadas como éste, podría haberse

⁵² Dado que, en término municipal, articulado por el curso alto del río Esla y numerosos riachuelos y vallejos, son varios los núcleos con situaciones similares (Argovejo, Las Salas, Crémenes, etc.), las NNSS contemplaron una ordenanza específica para el tratamiento de los cursos de agua a su paso por los cascos urbanos, que se recoge en su apartado 7.8, como una de las 2 categorías que se establecen dentro de las Normas para Espacios Libres y Áreas Recreativas. En ella se incluye el espacio “destinado a

proteger la ribera de los cauces y ríos”, que se denomina Espacio Libre de Ribera (ELR) y que se supone puede ser de titularidad privada, pero que está sujeto a ciertas limitaciones de uso además de a las afecciones propias del cauce, de la zona de servidumbre de uso público de 5 m, o de la de policía de 100 m, según cada caso.

⁵³ Aunque, no obstante, su diseño podría haber tenido un tratamiento más naturalizado mejor integrado con el cauce y la vegetación de ribera.



FIG. 41 / Izquierda: Ortofotografía del núcleo de La Velilla de Valdoré (León). Derecha: Plano de clasificación del suelo

Fuente: Izquierda: Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NNSS) de Crémenes, 2000. Archivo de Planeamiento Urbanístico y Ordenación del Territorio de Castilla y León. Derecha: Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA), 2017



FIG. 42 / Izquierda: Elementos que forman la secuencia de espacios en torno a la Iglesia en Corniero (León). Derecha: Vista de las huertas y la Iglesia

Fuente: Elaboración propia

valorado su mantenimiento como vega y no su clasificación como Suelo Urbano, pues también es más que cuestionable la interpretación realizada del criterio de urbanización empleada para justificarlo.

También el mismo municipio, el pequeño núcleo de Corniero (41 hab) permite ilustrar la importancia de la conservación de los espacios naturales, las masas vegetales, los prados y las huertas existentes para mantener la imagen y los valores ambientales y paisajísticos de los núcleos tradicionales (Fig. 42). Se trata de un minúsculo núcleo ganadero, constituido por la simple agrupación irregular de las parcelas de la unidad familiar (que incluyen la vivienda y espacios auxiliares para el ganado como cuadras, pajares, etc. articulados en

torno a un espacio abierto o “corral”). Este modo de agrupación volcado hacia el interior de cada célula productiva familiar no propicia la formación de espacios públicos, de manera que sólo pueden considerarse como tales los pequeños ensanchamientos que hay en torno a la Iglesia (marcada en la foto como 2) y el Cementerio (3), a la entrada del pueblo, o junto al Teleclub (5), verdadero espacio de reunión comunitaria y celebraciones varias. Vinculados a estos pequeños espacios públicos aparece una zona tradicional de huertas (1), que funciona como rótula articuladora entre ambos espacios, configurando el principal y más valioso elemento de la imagen urbana de este pequeño lugar. El problema es que, al tratarse de un espacio vacío y además de titularidad privada, su protección es complicada: las vigentes NNSS

se limitan a clasificarlo como Suelo Urbano, entendiendo no sólo las huertas como posibles solares —al considerarlas plenamente dotadas de servicios por la vía de borde que discurre por su lateral— sino incluso también las parcelas situadas en su otro lado, que son praderas con importantes masas vegetales. De este modo, un espacio natural con un uso tradicional que aún sigue vivo queda destinado por el planeamiento urbanístico a convertirse en el futuro en simples solares para chalets. Lo mismo ocurre con la zona de huertas tradicionales que da hacia el río (4), clasificada como Suelo Urbano con ordenanza para edificación abierta unifamiliar.

12. Las naves y el problema de la integración de los usos no residenciales

Los usos no residenciales, y en particular las distintas actividades económicas, son un complemento necesario para la fijación de la población en el territorio. Aunque en los asentamientos tradicionales convivían los usos residenciales y los agropecuarios —e incluso era frecuente que la unidad habitacional fuese también productiva, combinando vivienda, corrales y cuadras— en la actualidad no es fácil la integración de las edificaciones para acoger estos usos (naves agropecuarias, talleres, pequeñas industrias, etc.) en los núcleos rurales: a los problemas de integración funcional y ambiental (ruidos, olores, molestias, etc.) se une su habitualmente complicada integración desde el punto de vista urbanístico, pues se trata de construcciones con requerimientos tipológicos y volumétricos de difícil acomodación, que además suelen resolverse sin proyecto arquitectónico y con los mínimos costes posibles, lo que implica el uso de materiales de baja calidad, el descuido o la ausencia de acabados en las fachadas, la falta de tratamiento

y el desorden de los espacios abiertos de la parcela, etc.

Si bien no es un problema exclusivo de los bordes, sí es muy frecuente que este tipo de edificaciones termine situándose en la periferia de los cascos, desdibujando su trazado, como puede verse en las imágenes adjuntas (FIG. 43), donde son fácilmente reconocibles por el contraste entre las cubiertas de chapa de las naves y la teja de las viviendas. Esta localización periférica suele obedecer a la sustitución de antiguas edificaciones de uso agropecuario, como corrales, tinados, etc., o a la parasitación de la accesibilidad que proporcionan las vías perimetrales y, muy especialmente, las carreteras de acceso. Rara vez corresponden a implantaciones planificadas: bien porque no existe planeamiento (en cuyo caso se regulan sólo por la normativa subsidiaria de aplicación, que suele bastante genérica), o porque éste no contempla suelo para este tipo de usos. Lo que verdaderamente tendría sentido es realizar un análisis de las necesidades a nivel supramunicipal, planteando después una oferta de suelo ordenado adecuada para posibilitar el desarrollo de actividades económicas a escala comarcal.

13. El doble impacto y el condicionamiento a futuro de ciertas actuaciones sectoriales negativas de la propia Administración

El planeamiento urbanístico suele centrarse en la regulación de las actuaciones de los propietarios privados, pero en muchas ocasiones son las intervenciones de la propia Administración las que, lejos de tener un carácter ejemplarizante, tienen un impacto más negativo, llegando incluso a condicionar el futuro trazado urbano. Un caso



FIG. 43 / Implantación de naves en los bordes de la aldea de El Collado, Alpuente, Valencia (izquierda) y del casco de Cuenca de Campos, Valladolid (derecha)

Fuente: Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG).



FIG. 44 / Vistas del Pabellón de usos múltiples junto a la carretera (izquierda), Ayuntamiento y del Local Sociocultural (centro) y vista de conjunto y calle de enlace con el casco (derecha). Torrechiva (Castellón)

Fuentes: Izquierda y centro: Sede Electrónica de Catastro. Derecha: AUG-Arquitectos SLP. Memoria del Plan General de Torrechiva

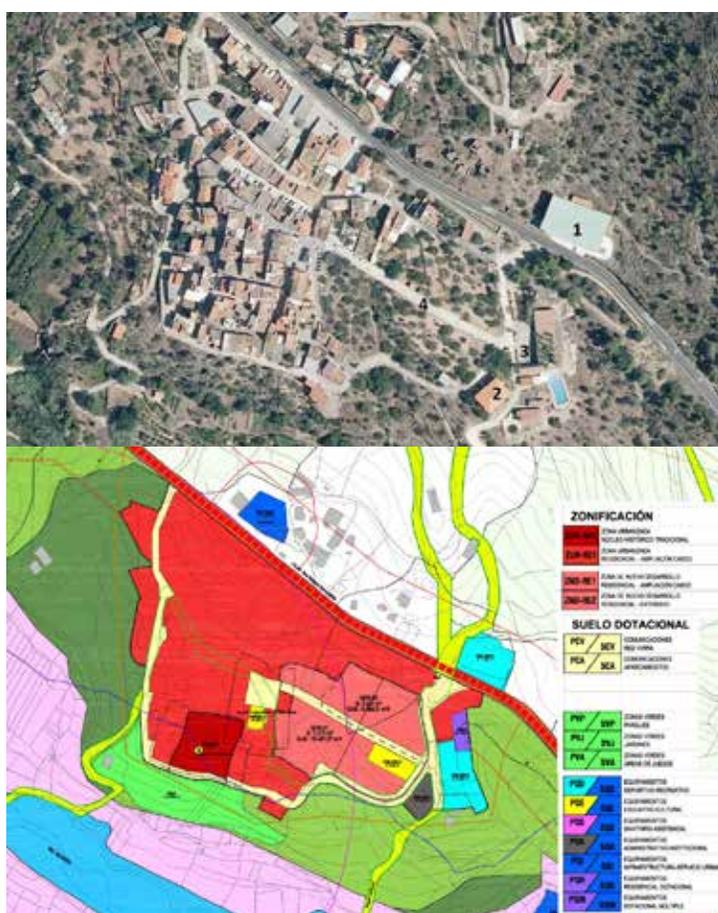


FIG. 45 / Arriba: Vista aérea de Torrechiva (Castellón). Abajo: Clasificación del suelo según el Plan General

Fuente: Arriba: Fototeca Centro Nacional de Información Geográfica (CNIG). Abajo: PG de Torrechiva. Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico. Generalitat Valenciana

clásico, como hemos visto en el apartado 4.3.2, es el de las variantes de las carreteras, que tienden a tensionar el crecimiento urbano espontáneo en esa dirección. Sin embargo, nos referimos aquí a otro tipo de intervenciones sectoriales como la ejecución de grandes equipamientos públicos

(residencias de ancianos, Casas de la Cultura, edificios de usos múltiples, polideportivos, piscinas, pabellones cubiertos, etc.) en parcelas situadas fuera del casco urbano, elegidas —no por su conveniencia desde el punto de vista urbanístico— sino simplemente por ser de titularidad municipal

o darse ciertas condiciones (tamaño, precio, etc.) para la adquisición del suelo. Si, como suele ser habitual, además la configuración arquitectónica final de estos equipamientos es mala, mediocre o pretenciosa, tendremos un doble efecto negativo: por un lado, será difícil convencer a los privados que la propiedad del suelo no conlleva el derecho automático a edificar, y, por otro, también será difícil hacerles entender la importancia de la calidad arquitectónica y la integración con el entorno. Implantaciones de este tipo suelen sentar precedente y marcar el camino para otras actuaciones emprendidas por los vecinos, tomando como excusa el mal ejemplo previo de la Administración.

Otras intervenciones habituales son la apertura de calles no previstas en el planeamiento, o la pavimentación –aprovechando algún tipo de subvención de las Diputaciones o de fondos europeos– de antiguos caminos rurales de dudosa necesidad o funcionalidad, que lo único que consiguen es mejorar la accesibilidad en vehículo privado a las parcelas rústicas cercanas, induciendo la aparición de edificaciones ilegales en ellas.

El caso del municipio de Torrechiva (Castellón) es muy ilustrativo de esta problemática. En la fotografía aérea (FIG.45) puede verse la situación del edificio (2) compartido por el nuevo Ayuntamiento y el Local Sociocultural, así como la piscina y pistas deportivas (3), en una zona exterior al Suelo Urbano delimitado por el PDSU de 1989 entonces vigente y bastante separada de éste, para acceder a la cual se ha terminado trazando y urbanizando –también por iniciativa municipal– una nueva calle. Para rematar el desatino, las arquitecturas de estos edificios son bastante mediocres, aunque no llegan a tener el brutal impacto en el paisaje urbano del Pabellón de usos múltiples (1), que además se sitúa casi tangente a la carretera (que pertenece a la Red Básica autonómica) contraviniendo la legislación sectorial, al invadir la zona de servidumbre de ésta. (FIG.44)

Por su relativa envergadura en contraste con el tamaño del municipio, este tipo de actuaciones suele además hipotecar las posibilidades del planeamiento urbanístico posterior a ellas. En el caso de Torrechiva, las implantaciones se hicieron conculcando, como se ha dicho, la clasificación de suelo vigente en el PDSU de 1989, implantándose sobre Suelo Rústico. La cuestión es que, cuando se procedió a la revisión del PDSU en la segunda década de los años 2000,

el nuevo Plan General estuvo absolutamente condicionado por esta actuación previa, no teniendo más alternativa que incorporarla de la mejor manera posible, proponiendo una nueva calle (4) y el relleno del espacio entre los equipamientos y el casco con una zona de nuevo desarrollo, articulando los mecanismos adecuados para su gestión urbanística. (FIG.45)

14. Un problema final: la indisciplina urbanística y la incapacidad de los pequeños municipios para el control y la gestión

Muchos de los problemas de los que adolecen los pequeños municipios no sólo son de regulación y de ordenación, sino también de indisciplina urbanística y de incapacidad para el control y la gestión. En determinados lugares siguen dándose actuaciones que se llevan a cabo sin licencia, e incluso sin proyecto arquitectónico, incumpliendo la normativa autonómica y sectorial, ante la inacción o la impotencia de los Ayuntamientos. (FIG.46)

En primer lugar, debe apuntarse que –igual que en los temas de planeamiento y ordenación repasados en detalle más arriba– la normativa urbanística autonómica sobre gestión y disciplina urbanística tampoco está adaptada a las condiciones de estos municipios⁵⁴. Pero aún es más flagrante la falta de recursos económicos, técnicos y de personal. En efecto, en el mejor de los casos, aunque se contase con figuras de planeamiento e instrumentos de gestión bien adaptados a sus necesidades, muchos Ayuntamientos no tendrían los medios técnicos ni personales para hacer el seguimiento de lo planeado, financiar y gestionar las actuaciones previstas o para velar por la disciplina urbanística.

La mayoría de los pequeños municipios españoles sigue careciendo de servicios técnicos en plantilla, contando a lo sumo con un arquitecto “visitante”, que hace las labores algún día por semana. En otros casos, la situación es aún más precaria, con “arquitectos honoríficos” usurpando funciones públicas, muchas veces con conflictos de intereses –cuando no de prevaricación– por trabajar en el mismo municipio⁵⁵.

⁵⁴ Recuérdese que los temas clásicos del urbanismo derivados del TR de Ley del Suelo de 1976 (formulados en los correspondientes Reglamentos de 1978) eran: Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación

Forzosa y Registro Municipal de Solares y Reparcelaciones. Muchas normas autonómicas han seguido esta sistemática en su estructura, o incluso, han mantenido vigentes los Reglamentos estatales.



FIG. 46 / Indisciplina urbanística e incapacidad municipal para el control y la gestión. Izquierda: Actuaciones sin proyecto: recrecido de una edificación tradicional con nueva volumetría inapropiada (Galicia). Derecha: Ocupación con edificaciones ilegales sobre una vía pecuaria (Bohonal de Ibor, Cáceres)

Fuente: Izquierda: <https://twitter.com/MaltratoPaisaxe>. Derecha: Elaboración propia

Para solucionar esta problemática cabría plantearse la reducción del número de municipios mediante su fusión o integración (GARCÍA-MORENO (2023) así como una mejora de la financiación municipal que permitiera dotar a los Ayuntamientos de los técnicos necesarios. Otra experiencia muy positiva son las mancomunidades de servicios urbanísticos compartidos, así como las Agencias de Protección de la Legalidad Urbanística⁵⁶, que dan la posibilidad a los municipios de delegar en ellas estas competencias, resolviendo así los posibles conflictos de intereses que se suelen producir por la “cercanía” (vecinos, familiares, etc.) con el administrado en situaciones como la concesión o denegación de licencias, etc. (GARCÍA MORENO (2015).

15. A modo de conclusión: apuntes breves para un debate propositivo

Como conclusión, se apuntan algunas líneas de reflexión para abrir un debate constructivo sobre la necesidad de ajustar la legislación urbanística y los instrumentos de planeamiento a los problemas expuestos en los pequeños municipios rurales.

⁵⁵ Aunque según el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL) solo un arquitecto de la Administración puede ejercer funciones públicas, esta situación ha sido muy frecuente en toda España, hasta que, muy recientemente, ha comenzado a actuar la Fiscalía. Véase el artículo “Fiscalía de Madrid pone en su diana miles de licencias de arquitectos de ‘confianza’” en *El Confidencial*, 15 de febrero de 2019.

⁵⁶ Cabe citar como ejemplos la gallega Agencia de Protección da Legalidade Urbanística (APLU) <https://axenciaurbanistica.xunta.gal/es>, o la Agencia de Defensa del Territorio de Mallorca http://adtmallorca.net/index_es.htm.

En relación con la compleja problemática del abandono y destrucción del patrimonio, parece urgente la catalogación de los conjuntos y fragmentos que todavía hayan podido sobrevivir a tantos años de destrucción y desidia⁵⁷. Como se ha comentado, es imprescindible vincular las restricciones impuestas mediante la protección o la catalogación con alguna ventaja para los propietarios, como beneficios fiscales y suplementos en las líneas genéricas de subvención a la rehabilitación. También se requiere el desarrollo de una batería de instrumentos para la agilización y puesta en movimiento de los mercados de suelo y vivienda (deber de conservación declaración de ruina, registro de solares, desatascos de herencias antiguas, etc.), así como de herramientas sencillas de gestión urbanística y reparcelación (GONZÁLEZ CEBRIÁN & FERREIRA, 2013; RUIZ DE LA RIVA & al., 2020, 2022). Finalmente, es imprescindible un cambio cultural que ponga en valor las ventajas de la rehabilitación del patrimonio frente a la edificación de obra nueva.

En cuanto al planeamiento, convendría dotar a todos los Ayuntamientos de alguna sencilla figura⁵⁸ elaborada bien a nivel municipal o

⁵⁷ Aunque sólo se ha aprobado el Marco de Criterios, el Catálogo de Núcleos Rurales en el Principado de Asturias apunta en esta dirección.

⁵⁸ Como ejemplo de propuesta para simplificar y resolver los problemas de gestión urbanística y administrativa, cabe recordar la referencia en el art. 14.4 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (DL 1/2021) valenciana que dice que “El contenido y documentos de los instrumentos de ordenación se ajustarán a los principios de mínimo contenido necesario, máxima simplificación y proporcionalidad. Solo podrán exigirse aquellos documentos expresamente previstos por una norma con rango de ley”.

supramunicipal⁵⁹ (comarcal, mediante mancomunidades⁶⁰), que pudiera –al menos– incluir una delimitación ágil –como hacían los PDSU⁶¹– del Suelo Urbano–, ampliando también la posibilidad de categorización y protección al Suelo No Urbanizable. Para que estas delimitaciones sean efectivas, deben revisarse en profundidad los criterios reglados actuales, superando el de consolidación por la edificación, replanteando y adaptando al medio rural los requisitos exigidos a la urbanización, introduciendo nuevos criterios morfológicos (en particular, sobre parcelación) y transformando la exigencia de “integración en la malla urbana” en “integración en el territorio o medio rural”⁶². Las delimitaciones que se realicen⁶³ deberían prestar especial atención al tema de los bordes, evitando el pernicioso modelo de la “corona de chalets” y considerando el borde como lugar de transición y encuentro entre las estructuras y morfologías tradicionales de los núcleos y su entorno inmediato, donde deberían protegerse o tratarse con cuidado los valores paisajísticos y naturales de éstos (presencia de huertas, arbolado, cauces de agua, etc.).

En el tema de la regulación de las condiciones de la edificación hay un largo recorrido por hacer, comenzando por una correcta regulación de las actuaciones de rehabilitación, para lo cual es imprescindible primero conocer bien las características y los sistemas constructivos de la edificación tradicional, así como la recuperación y el impulso de materiales, técnicas y oficios que

hoy corren el riesgo de desaparecer. También parece necesario tener un posicionamiento de partida –que puede ser distinto en cada contexto– sobre el papel que debe jugar la edificación de nueva planta en relación con la tradicional –repetición, mimetización, integración, etc.–, desde el cual enunciar las condiciones regulatorias que lo hagan posible. Como se ha comentado, para ello puede ser muy útil explorar la vía de las ordenanzas gráficas (Fig. 47).

El problema de la vivienda aislada en Suelo No Urbanizable debe afrontarse combinando medidas rigurosas para evitar la aparición de nuevas implantaciones, con la propuesta de medidas legales y urbanísticas para reconducir la situación de las ya existentes. En cuanto a la instalación de otros usos en Suelo No Urbanizable, en primer lugar, habría que repensar el planteamiento y la escala de muchos macroproyectos para poder insertarlos en el territorio de forma menos traumática. A partir de ahí, debería combinarse una regulación y una planificación a escala territorial con un cierto margen de maniobra para la autorización final por parte de los Ayuntamientos.

Ninguna de estas propuestas es sencilla de ejecutar. Y entre todas apuntan hacia la necesidad de un verdadero cambio de paradigma tanto en la normativa autonómica como en el planeamiento y en la práctica urbanística municipal, pasando por un profundo cambio cultural en los propietarios y los habitantes del medio rural, actores

⁵⁹ En este sentido cabe recordar el trabajo hecho por las Diputaciones de Vizcaya y Álava para los respectivos Inventarios de los Núcleos Rurales.

En la provincia de Salamanca, las NSP de 1989 idearon un sencillo instrumento para los pequeños municipios de la provincia (obligados por el TR de la LS de 1976 a disponer como mínimo de un PDSU): el denominado “Criterio Gráfico de Delimitación de Suelo Urbano” (art.4), como primer paso iniciado desde la Diputación Provincial para incentivar la redacción de PDSU por los Ayuntamientos de modo que “dichos criterios gráficos de delimitación tendrán carácter vinculante para los municipios que carezcan de plan y se constituirá elemento básico para la redacción del Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano en cada municipio”. En sólo 5 años, se elaboraron 135 Criterios Gráficos (sobre un total de 362 municipios).

Más recientemente, el documento para la Aprobación Inicial de las Normas Urbanísticas Territoriales (NUT) de Valladolid (2019) contenía la delimitación de un “perímetro urbano” en cada municipio, así como una sencilla catalogación en Suelo Urbano y el trazado de ámbitos de protección en Suelo Rústico.

⁶⁰ Por ejemplo, en la Comunitat Valenciana la legislación prevé la figura del Plan General Estructural Mancomunado entre varios municipios pequeños, aunque aún no se ha utilizado en la práctica. En MARTÍNEZ RUIZ, J. & SÁNCHEZ AGUILERA, D. (2022) puede verse un repaso de las figuras de planeamiento supramunicipal en las CC AA.

⁶¹ Se valora aquí la agilidad de dichas delimitaciones, no los criterios con los que se hacían, que solían conducir a resultados finales inadecuados.

⁶² Es muy destacable el apartado 1.d) del art. 95 de la Ley 2/2001 de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (introducido por el número 19 del artículo 16 de la Ley 7/2007, y hoy ya no vigente) según el cual,

además de los que resultasen por la aplicación de los criterios legales convencionales (urbanización, consolidación por la edificación, integración en malla urbana) podían tener la condición de Suelo Urbano, “los terrenos que, no contando con los requisitos legalmente establecidos para ser clasificados como Suelos Urbanos, sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado que merezca una consideración específica en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación racional del núcleo con el medio físico donde se sitúa”. Los terrenos así clasificados se entendían (apartado 2 del art. 95) englobados dentro de la categoría de Suelo Urbano de Núcleo Rural, que podía usarse también en las delimitaciones gráficas que se llevaran a cabo en los municipios sin planeamiento.

⁶³ En relación con la posibilidad de realizar delimitaciones más flexibles que las derivadas de la aplicación ciega de los criterios legales, en el art. 25.5 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (DL 1/2021) valenciana se permite que “[...] en los núcleos urbanos tradicionales de municipios de escaso crecimiento, podrán delimitarse pequeñas zonas con la amplitud necesaria para acoger las demandas de la población residente, prolongando la morfología tradicional de calles y edificación y legitimando exigencias más sencillas de urbanización derivadas de su densidad moderada, su entorno agrario y su escasa motorización”. Estos ámbitos se deben desarrollar como actuaciones aisladas según la legislación valenciana (art. 76.3.b). La propuesta es interesante, facilitando un crecimiento urbano ágil y no sujeto a las rigideces características del Suelo Urbano convencional, aunque también tiene el peligro de que se pueda utilizar de forma perversa.

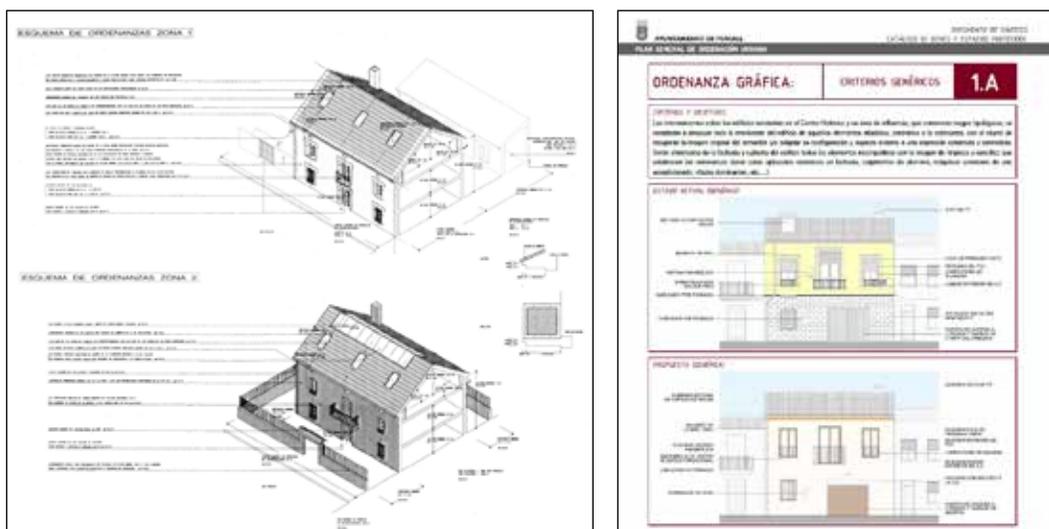


FIG. 47 / Izquierda: Ordenanza gráfica para la edificación nueva (Casco y Ampliación) del Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU) de Guarrate (Zamora). Derecha: Ordenanza Gráfica para las intervenciones en edificios existentes en el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Forcall (Castellón)

Fuentes: Izquierda: Archivo de Planeamiento de Castilla y León. Derecha: Registro Autonómico de Instrumentos de Planeamiento Urbanístico. Generalitat Valenciana

imprescindibles de todo este proceso y agentes necesarios para la conservación y protección del patrimonio que hemos heredado de las generaciones que nos precedieron, sin cuya colaboración y entendimiento cualquier propuesta estará condenada al fracaso. Esperemos que la urgencia de otras cuestiones como la despoblación o la crisis económica no oculten o se usen como excusa para soslayar la importancia de los temas urbanísticos y arquitectónicos.

16. Bibliografía

- ÁLVAREZ MORA, A. (2016): Las prácticas de la conservación patrimonial como inductoras de la degradación, el abandono y la ruina. En F. MANERO MIGUEL & J.L. GARCÍA CUESTA (COORDS.), *Patrimonio cultural y desarrollo territorial* (pp.159-189). Madrid, Editorial Aranzadi.
- _____, & PÉREZ EGUILUZ, V. (2017): *Las áreas de rehabilitación integrada y sus efectos en la recuperación de los espacios urbanos históricos: avance de resultados*. Valladolid, España, Universidad de Valladolid, Instituto Universitario de Urbanística.
- BAÑO LEÓN, J.M. (2020): La obsolescencia de la idea de Plan General. *REALA Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva Época, (13), 6-21. <https://doi.org/10.24965/reala.i13.10782>
- DE LA CRUZ MERA, A. (2020): Las diez plagas del urbanismo español. En J. CASTELAO RODRÍGUEZ & A. CRIADO SÁNCHEZ & J. JALVO MINGUEZ (COORDS), *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI*. Madrid, Editorial Wolters Kluwer, El Consultor de los Ayuntamientos.
- DE LAS RIVAS SANZ, J.L. & FERNÁNDEZ MAROTO, M. & CASTRILLO ROMÓN, M. (2020): Regeneración urbana de los pequeños municipios del medio rural: innovación morfológica y activación del mercado de vivienda. En C. LLOP & M. CERVERA & F. PEREMIQUEL (Eds.), *Actas del IV Congreso ISUF-H: Metrópolis en recomposición: perspectivas proyectuales en el Siglo XXI: Forma urbis y territorios metropolitanos*. Barcelona, DUOT, UPC. <http://hdl.handle.net/2117/328453>
- _____, & CASTRILLO-ROMÓN, M.A. & FERNÁNDEZ-MAROTO, M. & JIMÉNEZ-JIMÉNEZ, M. (2022): Morfología de los paisajes tradicionales en la España interior: Potencialidad de lo rural construido para un futuro más sostenible. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 54(M), 179–204. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.M22.8>
- DE SANTIAGO RODRÍGUEZ, E. & GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2018): Condiciones de la edificación de vivienda aislada en suelo no urbanizable. Estudio de su regulación normativa. *Cuadernos de investigación urbanística*, (120), 3-79. <https://doi.org/10.20868/ciur.2018.120.3827>
- _____. (2019): Más allá de la línea del suelo urbano: categorías o regímenes específicos para las zonas de borde de los pequeños municipios en la normativa autonómica y las normas subsidiarias provinciales. *RDU Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 53 (329), 77-124.
- _____. (2020 a): Las técnicas de clasificación del suelo urbano en los pequeños municipios de la España vaciada: una lectura crítica. *RDU Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 54 (335), 127-191.
- _____. (2020 b): Crítica a los requisitos para la clasificación del suelo urbano en Castilla y León: dos casos prácticos en pequeños municipios rurales. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, (162).
- _____. (2020 c): Un repaso a la regulación andaluza sobre las viviendas en Suelo No Urbanizable: la

- ordenación del hábitat rural diseminado y la lucha contra las edificaciones irregulares. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, (167).
- _____. (2021 a): Las dificultades de aplicación práctica de los criterios legales para la clasificación o consideración del suelo como urbano: un repaso a los enfoques convencionales de la instrucción n. 12 del MOPU y las normas subsidiarias provinciales de la España vacía. *RDU Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 55 (349), 95-160.
- _____. (2021 b): Problemas morfológicos característicos de los pequeños municipios rurales: su difícil encaje en el marco del urbanismo convencional. *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, ISSN 1133-6579, (24), 119-144.
- DEL MOLINO, S. (2016): *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Madrid, Ed. Turner.
- FERNÁNDEZ CRIADO, J. (19869): Problemática general del urbanismo rural. *Tierras de León: Revista de la Diputación Provincial* (León), (52), 1-18.
- GARCÍA-BELLIDO, J. (1986): La cuestión rural: Indagaciones sobre la producción del espacio rústico. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET)*, (69), 9-51. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/82085>
- _____. (2002): La cuestión rural: patología urbanística del espacio rústico. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET)*, 34 (132), 277-323. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75164>
- GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (2015): El gran problema urbanístico de los pequeños municipios: la disciplina urbanística. En particular, la potestad sancionadora y de restauración de la legalidad. *RDU Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 49 (nº 302), págs. 95-180.
- _____. (2023): Municipio pequeño, infierno (urbanístico) grande. *RDU Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 56 (nº 359), págs. 19-91.
- GONZÁLEZ CEBRIÁN, J. & FERREIRA VILLAR, M. (2013): *Guía de buenas prácticas para la intervención en los núcleos rurales*. Ed. Xunta de Galicia. PaisaxeGalega.
- JIMÉNEZ BARRADO, V. & DELGADO VIÑAS, C. & CAMPESINO FERNÁNDEZ, A. J. (2017): Desregulación urbanística del suelo rústico en España: Cantabria y Extremadura como casos de estudio. *Revista de Geografía Norte Grande*, Nº. 67, 2017, págs. 73-92.
- MARINERO PERAL, A. (2018): Desclasificando suelo urbanizable: la experiencia de Castilla y León. *Planur-e: territorio, urbanismo, paisaje, sostenibilidad y diseño urbano*, Nº. 12.
- MARTÍNEZ RUIZ, J & SÁNCHEZ AGUILERA, D. (2021): La diferente consideración de la planificación urbanística en los municipios pequeños. Entre la crisis del modelo y la obsolescencia. En *X Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: recuperación, transformación y resiliencia. El papel del territorio*, 2021, págs. 885-898.
- _____. (2002): *Planificación urbanística en municipios pequeños: ¿Un modelo en crisis o en camino de obsolescencia?*. En *El papel del territorio y de las políticas territoriales en la estrategia de recuperación, transformación y resiliencia*. Coord. por Farinós i Dasí, J; Serrano Rodríguez, A; Latasa Zaballós, I; Prada Llorente, E.I.; Rando Burgos, E. 2022, págs. 629-650.
- MOYA VALGAÑÓN, J.G.(1990): Notas sobre Sajazarra medieval: urbanismo, cerca, fortaleza. *Brocar: Cuadernos de investigación histórica*, Nº 16, 1990, págs. 93-144.
- NÚÑEZ MAROTO, H. (1984): *“El planeamiento urbanístico en los pequeños municipios: los Proyectos de Delimitación del Suelo Urbano”*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1984.
- OLMEDO PÉREZ, S. (2017): Reflexiones sobre las edificaciones clandestinas en suelo no urbanizable en Andalucía y los intentos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para su reconducción. *Práctica Urbanística*, (139). Editorial Wolters Kluwer.
- PIÑERO VALVERDE, A. (COORD.) & MORALES GÓMEZ DE LA TORRE, D. & SAINZ GUTIÉRREZ, V. & ANTÚNEZ TORRES, D. (EDS.) (2015): *El urbanismo de la no ciudad: los procesos de ocupación irregular en el Suelo No Urbanizable de Andalucía*. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transporte, Dirección General de Arquitectura y Vivienda.
- PORTO REY, E. (COORD.) (1983). *Planeamiento y gestión urbanística en pequeños municipios*. Servicio de Publicaciones del COAM Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid.
- _____. (1995): *Manual de Urbanismo Operativo en municipios sin planeamiento general*. Madrid, Editorial Montecorvo.
- PRADA LLORENTE, E.I. (2001): *Sayago: evolución histórica y proyección futura de su estructura territorial* [Tesis doctoral, Universidad Politécnica de Madrid]. <https://oa.upm.es/586/>
- VÁQUER CABALLERÍA, M. (2019): Suelo urbano, suelo urbanizado, suelo consolidado: las bases legales de la ordenación y gestión sostenibles del medio urbano. *RDU Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, 53 (330-331), 457-482.

17. Listado de Acrónimos/Siglas

BIC	Bien de Interés Cultural
CC AA	Comunidades Autónomas
CNIG	Centro Nacional de Información Geográfica
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DSU	Delimitación de Suelo Urbano
DL	Decreto Ley
IEE	Informe de Evaluación del Edificio
LS	Ley de Suelo
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agencia Urbana
MOPU	Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo
NNSS	Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal
NPU	Normas de Planeamiento Urbanístico
NSP	Normas Subsidiarias Provinciales
NUM	Normas Urbanísticas Municipales
PBA	Plan Básico Autonómico
PBM	Plan Básico Municipal
PDSU	Proyecto de Delimitación de Suelo Urbano
PERI	Planes Especiales de Reforma Interior
PG	Plan General
PGMOU	Plan General Municipal de Ordenación Urbana
PGOM	Plan General de Ordenación Municipal
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana.
PNIEC	Plan Nacional Integrado de Energía y Clima
PNOA	Plan Nacional de Ortofotografía Aérea
POSU	Plan de Ordenación de Suelo Urbano
PP	Plan Parcial
RMSER	Registro Municipal de Solares y Edificios a Rehabilitar
SAU	Suelo Apto para Urbanizar
SIOTUGA	Sistema de Información de Ordenación del Territorio e Urbanismo de Galicia
SNU	Suelo No Urbanizable
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TR	Texto Refundido
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia